

ВЕСТНИК МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

ОБРАЗОВАНИЕ • НАУКА • НОВАЯ ЭКОНОМИКА

Научный периодический журнал

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

Периодичность выхода — 4 раза в год

Научный периодический журнал «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» издается Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» с января 2006 г. С 2009 г. публикуется ежеквартально. Каждый номер журнала является тематическим. Включен в перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук (рекомендован по следующим научным специальностям: 23.00.00 Политология, 08.00.00 Экономические науки, 13.00.00 Педагогические науки).

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:
Каталог Агентства «Роспечать» <http://www.rospechat.ru/>
Подписной индекс: **20054**

Розничная продажа

В университетском книжном магазине «БукВышка»
Адрес: Москва, ул. Мясницкая, 20
Телефон: +7 (495) 621-49-66, 628-29-60

Научный руководитель Я.И. Кузьминов
(НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

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

Приглашенный редактор номера С.А. Караганов
(НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Ответственный секретарь Е.А. Литвинцева
(НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Э. Бейкер (Королевский университет Белфаста, Великобритания)

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

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

Р. Вагенаар (Университет Гренингена, Нидерланды)

Я. Ваутерс (Лёвенский католический университет, Бельгия)

Го Шуюн (Шанхайский университет иностранных языков, КНР)

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

Дж.Дж. Киртон (Университет Торонто, Канада)

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

Л.Л. Любимов (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Дж. Найт (Университет Торонто, Канада)

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

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

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

П. Хайнал (Университет Торонто, Канада)

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

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

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

РЕДАКЦИЯ

Выпускающий редактор А.В. Заиченко

Компьютерная верстка Ю.Н. Петрина

Художник А.М. Павлов

Адрес редакции

119017, Москва, ул. Малая Ордынка, 17
Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
Телефон: +7 (495) 772-95-90 *23147 и *23149
E-mail: ioj@hse.ru
Web: <http://ioj.hse.ru/>

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

Учредитель

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

Тираж 500 экз.

© Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики», 2018

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:
Rospechat' <http://www.rospechat.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, Moscow, Russian Federation
Tel: +7 (495) 621-49-66, 628-29-60

Yaroslav Kuzminov, *Scientific Advisor*, Rector, HSE, Russian Federation
Marina Larionova, *Editor-in-Chief*, Professor, HSE; Head CIIR, RANEPa, Russian Federation
Sergey Karaganov, *Guest Editor*, HSE, Russian Federation
Ekaterina Litvintseva, *Executive secretary*, HSE, Russian Federation

EDITORIAL COUNCIL

Andrew Baker (Queen's University of Belfast, United Kingdom)
Alexander Sokolov (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)
Andrei Kortunov (Russian International Affairs Council, Russian Federation)
Andrei Yakovlev (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)
Jan Wouters (KU Leuven, Belgium)
Isac Frumin (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)
Jane Knight (University of Toronto, Canada)
John Kirton (University of Toronto, Canada)
Leonid Gokhberg (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)
Lev Lubimov (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)
Lev Yakobson (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)
Peter Hajnal (University of Toronto, Canada)
Robert Wagenaar (University of Groningen, Netherlands)
Shuyong Guo (Shanghai International Studies University, China)
Sven Biscop (Egmont – The Royal Institute for International Relations, Belgium)
Tatiana Parkhalina (Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Science, Russian Federation)
Vladimir Shadrinov (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)
Yuri Borko (Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences, Russian Federation)

EDITORIAL STAFF

Executive editor – Anna Zaichenko
Pre-Press – Yulia Petrina
Designer – Andrey Pavlov

Address

National Research University Higher School of Economics
17, Malaya Ordynka street, Moscow, Russia 119017
Tel: +7 (495) 772-95-90 *23147 and *23149
E-mail: iorj@hse.ru
Web: <http://iorj.hse.ru/>

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

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

Publisher

National Research University Higher School of Economics

500 copies

© National Research University
Higher School of Economics, 2018

Содержание

Международные механизмы

С. Хилбрих, Дж. Шваб

«Группа двадцати»: на пути к большей подотчетности?

Механизмы подотчетности «Группы двадцати» и новые вызовы в контексте

Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. 7

С. Нахон

Латинская Америка в «Группе двадцати»: преемственность и новые темы повестки

(2008–2018 гг.) 39

А.А. Сергунин, Ф. Гао

БРИКС как предмет изучения теории международных отношений 55

Н.Г. Хмелевская

Контурсы диалога БРИКС по устойчивому развитию в реалиях внешнеторговых отношений 74

М.В. Ларионова, Е.А. Сафонкина

Первые десятилетия сотрудничества для развития. Участники, достижения и трудности 96

Н.М. Милованцева, А. Ёрл, Д. Хейман

Мониторинг прогресса в достижении ЦУР ООН по дошкольному образованию:

важный шаг для обеспечения справедливости и устойчивости национальных экономик 122

А.В. Шелепов

Подходы МБР к привлечению частных инвестиций для реализации ЦУР:

возможности и риски 144

П. Кусек, А. Силва

Чего хотят инвесторы. Восприятие и опыт транснациональных корпораций

в развивающихся странах 160

А.А. Шенфельдт

Использование политики в целях развития для разрешения

миграционного кризиса в Европе 195

Д.Д. Брэдли

Оценка потенциала реформ системы глобального экономического управления 213

Страновые стратегии

С.В. Михневич

«Мечтаем вместе»: экономическое измерение «умной силы» КНР в Юго-Восточной Азии 237

Упущенные возможности

Е. Каштакова, Б. Баумгартнер, М. Жатко

Влияние российского эмбарго на торговлю агропродовольственной продукцией

между Россией и ЕС: анализ отдельных показателей 256

Обзоры и рецензии

А.А. Мальцев, В.А. Мальцева

Инклюзивный экономический рост как способ повышения глобальной производительности

(обзор доклада ОЭСР «Связь производительности с инклюзивностью») 272

Ю.И. Надточей, И.А. Сафранчук

Европейский союз в Центральной Азии: границы нормативной силы

Рецензия на книгу О.А. Спайсер «Влияние Европейского союза в Центральной Азии.

Геополитические вызовы и ответы» 280

Content

International Mechanisms

S. Hilbrich, J. Schwab

Towards a More Accountable G20? Accountability Mechanisms of the G20 and the New Challenges Posed to Them by the 2030 Agenda7

C. Nahón

Latin America in the G20: Continuities and Ruptures of the Regional Agenda (2008–2018)39

A. Sergunin, F. Gao

BRICS as the Subject of Study of International Relations Theory55

N. Khmelevskaya

BRICS' Sustainable Development Dialog:

Framing Contours to a Common Agenda through the Intragroup Trade 74

M. Larionova, E. Safonkina

The First Five Decades of Cooperation for Development.

Actors, Achievements and Challenges96

N. Milovantseva, A. Earle, J. Heymann

Monitoring Progress Toward Meeting the United Nations SDG on Pre-primary Education: An Important Step Towards More Equitable and Sustainable Economies..... 122

A. Shelepov

MDBs' Approaches to Mobilizing Private Investment for SDGs: Opportunities and Risks 144

P. Kusek, A. Silva

What Investors Want: Perceptions and Experiences of Multinational Corporations

in Developing Countries 160

A. Shenfeldt

The European Development Response to the Refugee and Migration Crisis 195

D.D. Bradlow

Assessing the Potential for Global Economic Governance Reform..... 213

National Strategies

S. Mikhnevich

Dreaming Together: The Economic Dimension of China's "Smart Power"

in South-East Asia 237

Opportunities Lost

E. Kašťáková, B. Baumgartner, M. Žatko

The Impact of the Russian Embargo on its Agri-Food Trade with the EU:

Analysis by Selected Indicators 256

Articles and Book Reviews

A. Maltsev, V. Maltseva

Inclusive Economic Growth in Enhancing Global Productivity (Review of OECD Report

"The Productivity-Inclusiveness Nexus") 272

Y. Nadtochey, I. Safranchuk

European Union in Central Asia: the Limits of Normative Power

(Review of O.A. Spaiser's Monograph "The European Union's Influence in Central Asia.

Geopolitical Challenges and Responses") 280

Международные механизмы

«Группа двадцати»:
на пути к большей подотчетности?
Механизмы подотчетности «Группы двадцати»
и новые вызовы в контексте Повестки дня
в области устойчивого развития
на период до 2030 г.¹

С. Хилбрих, Дж. Шваб

Хилбрих Сорен — исследователь программы «Трансформация экономических и социальных систем» Немецкого института развития; Germany, 53113, Bonn, Tulpenfeld 6; E-mail: soeren.hilbrich@die-gdi.de

Шваб Джейкоб — исследователь программы «Трансформация экономических и социальных систем» Немецкого института развития; Germany, 53113, Bonn, Tulpenfeld 6; E-mail: jakob.schwab@die-gdi.de

Легитимность «Группы двадцати» часто подвергается сомнению: институт неоднократно становился объектом критики со стороны не входящих в него государств, негосударственных организаций, академического сообщества и широкой общественности из-за характера и эффективности принимаемых мер, а также ограниченного состава стран-членов. Механизмы подотчетности способны отчасти сгладить данные противоречия: они могут вовлечь больше граждан из государств — членов «Группы двадцати» в процесс наблюдения за ее деятельностью, чтобы создать основу для внутреннего обучения института с целью повышения его эффективности. Кроме того, механизмы подотчетности, работающие в интересах не входящих в «Группу двадцати» государств, могут сделать «Группу двадцати» более восприимчивой к интересам людей, не проживающих в странах-членах, но на которых решения «Группы двадцати» так или иначе оказывают влияние.

В представленной статье мы проанализировали существующие механизмы подотчетности «Группы двадцати» и изучили вызовы, возникающие в связи с принятием Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. в качестве рабочей программы «Группы двадцати». Хотя в рамках «Группы двадцати» имеется платформа, обеспечивающая подотчетность отдельных стран-членов, фокус представленной работы направлен на механизмы подотчетности «Группы двадцати» в целом как института. Существующие по данной теме публикации позволяют нам выделить три базовых элемента понятия «подотчетность»: прозрачность, обоснованность и обеспечение выполнения обязательств. Внутренние механизмы подотчетности «Группы двадцати» в основном предназначены для поддержания первых двух элементов, так как «Группа двадцати», как и другие неформальные институты управления, не может стать объектом каких-либо формальных санкций. Тем не менее прозрачность и обоснованность, хотя они и являются ценными сами по себе, создают опасность для «Группы двадцати» стать объектом независимой критики, а также некоторые репутационные риски. Наиболее надежные механизмы подотчетности «Группы двадцати» включают каналы связи со СМИ, публикацию отчетов о деятельности в широком доступе, а также работу в формате аутрич с представителями гражданского, делового и академического сообществ. В конечном счете данные механизмы предназначены для того, чтобы сделать деятельность

¹ Перевод выполнен А.А. Игнатовым, м.н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

«Группы двадцати» более подотчетной для граждан стран — членов объединения и за его пределами (прямо или косвенно). Однако в то же время они ставят перед «Группой двадцати» дополнительную задачу по соотносению текущей работы с предыдущим опытом.

В 2015 г. международное сообщество приняло Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. в качестве основной стратегии глобального развития. Приняв в 2016 г. План действий по осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., «Группа двадцати» приняла на себя обязательства по достижению заявленных целевых показателей, вследствие чего возникли новые требования к подотчетности института.

Что касается мер, которые могли бы в будущем повысить подотчетность «Группы двадцати» в свете новых требований, связанных с имплементацией Повестки-2030, то можно рассмотреть следующие варианты. Для повышения уровня доверия к механизмам подотчетности «Группы двадцати» необходимо дать дорогу независимой оценке. Для того чтобы это стало возможным, деятельность «Группы двадцати» должна стать более прозрачной. Достигнуть этого можно несколькими путями, например, создав постоянный веб-сайт, обеспечив доступ представителей гражданского общества на заседания рабочих групп, публикуя обсуждаемую повестку, протоколы заседаний и пояснительные записки. Также желательно, чтобы самоотчеты были больше сфокусированы на описании деятельности, нежели на оценочных суждениях. Для обеспечения согласованности отчетов по действиям в соответствии с Повесткой-2030 необходимо, чтобы сводный отчет полностью охватывал соответствующие действия стран «Группы двадцати» в так называемых секторах устойчивого развития в рамках Плана действий «Группы двадцати» (а также с учетом Гамбургской актуализации 2017 г.). Всеобъемлющие отчеты о совместных действиях стран «Группы двадцати» могут дополнить отчеты, предоставляемые отдельными странами для Организации Объединенных Наций. Если предоставить аутрич-форматам, таким как Экспертная двадцатка (Т20), доступ к необходимой информации, то они могут сыграть важную роль в предоставлении надежной и обоснованной независимой оценки деятельности «Группы двадцати». Это станет значительным шагом на пути к успешной имплементации Повестки-2030, которая требует согласованности действий общества и лиц, принимающих решения. Дальнейшее совершенствование уже имеющихся внутренних механизмов подотчетности не сможет компенсировать недостаток легитимности, который связан с эксклюзивным характером членства в «Группе двадцати». С другой стороны, обеспечение «упорядоченного, согласованного и заслуживающего доверия» процесса подотчетности [G20, 2016, р. 15] может стать ключевым элементом в решении проблемы недостатка легитимности.

Ключевые слова: «Группа двадцати»; устойчивое развитие; механизмы подотчетности

Для цитирования: Хилбрих С., Шваб Дж. (2018) «Группа двадцати»: на пути к большей подотчетности? Механизмы подотчетности «Группы двадцати» и новые вызовы в контексте Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. // Вестник международных организаций. Т. 13. № 4. С. 7–38 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-01.

Текст ««Группа двадцати»: на пути к большей подотчетности? Механизмы подотчетности «Группы двадцати» и новые вызовы в контексте Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.» С. Хилбриха, Дж. Шваба переведен и опубликован с разрешения Немецкого института развития².

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Немецкий институт развития не несет ответственности за качество перевода.

² Hilbrich S., Schwab J. (2018) Towards a More Accountable G20? Accountability Mechanisms of the G20 and the New Challenges Posed to Them by the 2030 Agenda. Discussion Paper No. 13, German Development Institute. Режим доступа: <https://www.die-gdi.de/en/discussion-paper/article/towards-a-more-accountable-g20-accountability-mechanisms-of-the-g20-and-the-new-challenges-posed-to-them-by-the-2030-agenda/> (дата обращения: 11.10.2018).

Введение

«Группа двадцати» — один из наиболее важных институтов глобального управления. В случае с институтом управления по типу «Группы двадцати» обычные инструменты контроля и наблюдения со стороны государств за использованием властных полномочий, которые, например, используются во время выборов, в настоящее время недоступны. Тем не менее механизмы подотчетности имеют критическую значимость для обеспечения легитимности подобного института глобального управления в плане достижения лучших результатов и распространения информации о них, а также в побуждении лиц, ответственных за принятие решений, быть более восприимчивыми к мнению тех, кем они управляют и на кого оказывает влияние их деятельность. «Подотчетность» подразумевает прозрачность процесса работы института, обеспечение обоснованности принимаемых решений и, в идеале, возможность воздействия общественности на ответственных лиц [Schedler, 1999]. И хотя «Группа двадцати» включает ограниченное количество государств-членов, ее решения имеют последствия для всего мира. Это усложняет задачу создания подходящих механизмов подотчетности, так как «Группа двадцати» отвечает не только перед гражданами стран-членов, но и в принципе перед всеми ныне живущими. Критика, которая обрушивается на «Группу двадцати» во время открытых дебатов или выражается в виде протестов в ходе саммитов, или на уровне международных политических форумов, в некоторой степени связана с существующими недостатками «Группы двадцати» в плане подотчетности [Slaughter, 2013].

В данной работе мы представим общий обзор и анализ роли существующих механизмов подотчетности «Группы двадцати». Мы рассмотрим их разнообразные формы и функции, а также проанализируем, какой элемент подотчетности обеспечивает тот или иной механизм. Кроме того, мы рассмотрим новые требования к подотчетности, которые в настоящее время возникают в связи с принятием Плана действий «Группы двадцати» по осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., а также обсудим вопрос о том, как согласовать политику, принципы и механизмы подотчетности «Группы двадцати» с Повесткой-2030.

Работа имеет следующую структуру: в следующем разделе мы рассмотрим общую концепцию понятия подотчетности и подробно раскроем три ее основных элемента: прозрачность, обоснованность и обеспечение исполнения решений. Теоретическая основа позволит выявить и проанализировать существующие механизмы подотчетности «Группы двадцати». Далее мы рассмотрим новые требования к подотчетности «Группы двадцати» в контексте Повестки развития до 2030 г. Затем предложим рекомендации по улучшению механизмов подотчетности «Группы двадцати». Мы пришли к выводу, что «Группа двадцати» должна в большей степени сосредоточиться на повышении прозрачности и открытости, нежели на расширении существующей системы самооценки.

Концепция подотчетности

От политических институтов глобального управления и неформальных институтов управления, таких как «Группа двадцати», как правило, ожидают создания или совершенствования так называемых механизмов подотчетности, для того чтобы те позволяли независимым сторонам наблюдать за использованием делегированных полномочий и предотвращать возможные злоупотребления³. Тем не менее при более пристальном

³ См., например, [Keohane, 2006; Scholte, 2011].

рассмотрении оказывается, что подотчетность как концепция может рассматриваться с различных точек зрения:

Без сомнения, термин сам по себе содержит некий призыв. Сфера его применения широка настолько, насколько возможен консенсус мнений. <...> Но знаем ли мы, что он означает? Знаем ли мы наверняка границы его семантического поля и полностью ли осознаем его внутреннюю структуру? Не удивительно, что мой ответ отрицательный: в силу относительной новизны понятие «подотчетность» представляет собой неизученную концепцию, сущность которой все еще не познана, смысловые рамки расплывчаты, а внутренняя структура сбивает с толку [Schedler, 1999, p. 13].

В рамках настоящей работы мы не ставили перед собой задачу представить полный и всесторонний анализ концепции подотчетности⁴. Вместо этого мы предложим рабочую концепцию понятия, применимую для выявления определенных внутренних процессов в «Группе двадцати», т.е. механизмов подотчетности, а также для оценки их потенциала. Определение и описание различных механизмов подотчетности как таковых позволит далее осуществить категоризацию и анализ механизмов подотчетности «Группы двадцати».

Многие исследователи едины во мнении, что понятие «подотчетность» подразумевает взаимосвязь по меньшей мере двух акторов: института, который предоставляет отчет о своей деятельности, и его контрагента, в адрес которого направлен данный отчет⁵. Если отношения подобного вида поддерживаются должным образом, то рассматриваемый институт можно охарактеризовать как подотчетный. Таким образом, термин «подотчетность» используется, с одной стороны, для описания взаимосвязи между институтом и контрагентами, а также, с другой стороны, для описания свойств самого института.

Существует множество подходов к определению того, какие параметры соответствуют идеальным взаимоотношениям подотчетности. В настоящей работе мы применяем подход, который хорошо подходит для отображения множества внутриинституциональных процессов, служащих каналами связи между политическими институтами по типу «Группы двадцати» и адресатами подотчетности. В рамках данного подхода выделяют три элемента подотчетности: прозрачность процесса принятия решений и действий; предоставление обоснования для решений и действий; наличие у адресатов подотчетности возможности накладывать санкции в ответ на решения и действия, предпринимаемые институтом [Schedler 1999, p. 14f]⁶.

Первый компонент подотчетности, прозрачность, вероятно, наиболее обсуждаемый в контексте институтов глобального управления. «Прозрачность» зачастую понимается как своего рода «слово-пустышка» [Hale, 2008, p. 73] в рамках дискурса о дефиците демократии в глобальном управлении. Прозрачность предполагает, что принятые ранее и будущие действия и решения известны адресату подотчетности. Кроме того, крайне важно, чтобы адресаты имели доступ к информации о процессе приня-

⁴ Это нелегкая задача, так как «подотчетность, как искусство, способно, скорее, распознать, нежели объяснить» [Hale, 2008, p. 75].

⁵ См., например, [Bovens, 2007; Keohane, 2006; Scholte, 2011].

⁶ Альтернативный подход (см., например, [Koppel, 2005]) предполагает наличие пяти элементов подотчетности: прозрачности, обязательности (аналогично возможности накладывать санкции в рамках первого подхода), подконтрольности, ответственности и обратной связи. Тем не менее два из трех дополнительных элементов подотчетности — подконтрольность и ответственность — более уместны как характеристики бюрократических систем, нежели политических форумов по типу «Группы двадцати», для анализа которых больше подходит первый подход.

тия решений. Предварительным условием для обеспечения прозрачности является документированность мер, принимаемых институтом, и поведения лиц, принимающих решения [Take, 2009, p. 15]. Полностью прозрачный институт предоставляет информацию даже без специального запроса, а также способен удовлетворить дополнительные требования со стороны журналистов или исследователей [Hale, 2008, p. 75]. Прозрачность позволяет адресатам подотчетности судить о том, насколько институт успешен в достижении поставленных перед ним задач.

Второй элемент подотчетности требует от лиц, принимающих решения, обосновывать свои действия перед адресатами подотчетности. Причины, которые побуждают должностные лица принимать те или иные решения, должны быть открытыми по меньшей мере в отношении «наиболее противоречивых и опосредованных институциональных мер» [Buchanan, Keohane, 2006, p. 428]. Обоснованность является предтечей эффективного обсуждения обоснований и нормативных целей принимаемых мер.

Третий элемент подотчетности подразумевает, что адресаты подотчетности обладают возможностью накладывать санкции. Это означает, что адресаты могут оказывать негативное или позитивное влияние на институт или на ответственных лиц в ответ на принимаемые ими решения или действия. Возможные формы санкций определяются природой самого института и характеристиками адресатов механизмов подотчетности⁷.

Прозрачность и обоснованность иногда объединяют в понятие «ответность», тогда как возможность накладывать санкции описывается как «принуждение» — все они являются компонентами подотчетности [Schedler, 1999, p. 14f]. Ответность и принуждение основаны на разных типах отношений подотчетности. Ответность подразумевает потоки информации от ответственных лиц к адресатам подотчетности, тогда как принуждение работает в строго обратном направлении. Ответность представляет собой предварительное условие для осуществления принуждения, так как его осуществление имеет смысл только в случае, если адресаты подотчетности обладают информацией о действиях, в ответ на которые накладываются санкции, и понимают основания для принятия институтом подобных решений.

Механизмы подотчетности

Согласно принятой нами методологии, все внутренние процессы в рамках института, которые тем или иным образом обеспечивают поддержание трех элементов подотчетности (прозрачность, обоснованность и обеспечение исполнения решений) относятся к механизмам подотчетности. Следует заметить, что многие из данных процессов выполняют дополнительные задачи помимо обеспечения подотчетности для внешних адресатов. Данные механизмы также усиливают возможности института по улучшению качества своей деятельности за счет анализа накопленного опыта путем мониторинга и оценивания степени успешности действий в прошлом и выявления закономерностей, определяющих эффективность или неэффективность принимаемых мер. Подобная деятельность может оказать положительное воздействие на долгосрочные проекты, осуществляемые институтом. Несмотря на то что функция внутреннего обучения осуществляется сама по себе в силу своей природы, мы считаем, что многие механизмы подотчетности также выполняют эту функцию, хотя внутреннее обучение

⁷ Существует множество категорий возможных санкций. Например, Роберт Кеохейн определяет избирательные, надзорные, фискальные, правовые, взаимные и репутационные формы санкций [Keohane, 2006, p. 82ff]. Тем не менее многие из упомянутых типов санкций не могут быть напрямую применены к тому типу институтов, к которому принадлежит «Группа двадцати».

и не относится напрямую к теме отношений подотчетности между институтом и внешними адресатами.



Рис. 1. Функции механизмов подотчетности

Источник: составлено авторами.

Институты, подобные «Группе двадцати», могут задействовать множество разнообразных институциональных процессов для обеспечения трех элементов подотчетности. Наиболее очевидным механизмом обеспечения прозрачности и обоснованности является публикация специальных отчетов, которые в письменном виде предоставляют результаты мониторинга и оценки деятельности института в контексте ранее поставленных целей. Подобные отчеты могут служить подтверждением достижений института в глазах внешних адресатов. Отчеты могут содержать информацию о результатах предпринятых действий за конкретный период времени или даже представить оценку вероятных последствий принимаемых решений. Подобные отчеты могут составлять представители института или независимые стороны. Отчеты могут содержать всестороннее описание действий, предпринятых институтом, о котором идет речь, либо могут быть посвящены только наиболее важным мероприятиям. В контексте деятельности «Группы двадцати» важной чертой представляемых отчетов является то, отражают ли они исключительно коллективные действия или учитывают особый вклад отдельных стран в общий результат.

Хотя специальные отчеты могут сыграть конструктивную роль в обеспечении прозрачности и обоснованности, они ни в коем случае не являются единственным, и, вероятно, даже не самым важным инструментом, который используют институты, подобные «Группе двадцати», для обоснования принимаемых решений и действий. Пресс-конференции и интервью ответственных лиц в средствах массовой информации, публикации обсуждаемой повестки, протоколов важных заседаний и пояснительных записок, размещение информации на интернет-страницах, присутствие представителей групп интересов на профильных заседаниях или работа в формате аутрич с представителями организаций гражданского общества — все это также можно назвать инструментами обеспечения первых двух из трех элементов подотчетности.

Весьма разнообразные механизмы также позволяют адресатам подотчетности накладывать санкции в ответ на действия института. В качестве одной из «мягких» форм санкционного давления можно рассматривать критику независимых организаций в адрес ответственных лиц (например, при взаимодействии с организациями гражданского общества в формате аутрич). В данном контексте становится очевидной роль механизмов подотчетности, обеспечивающих прозрачность и обоснованность, в реализации возможности накладывать санкции. Мониторинг и оценка со стороны независимых акторов становятся возможными только в случае, если эти акторы обладают актуальной информацией. Другой формой «мягких» санкций является воздействие на репутацию института или его ответственных лиц, что может, например, являться следствием соответствующего освещения в средствах массовой информации. В демократических политических режимах репутационное воздействие практически неотличимо от «жестких» санкций, так как ответственные за принятие решений лица опасаются за незыблемость своих позиций в случае, если их репутация будет испорчена. Иные санкционные механизмы могут включать возможность сокращения денежных взносов в бюджет института или отказ других акторов от сотрудничества с рассматриваемым институтом.

Функция внутреннего обучения, присущая механизмам подотчетности, также выполняется посредством представления отчетов, поскольку систематическая оценка результатов прошлой деятельности института относительно достижения поставленных целей позволяет извлечь уроки для будущей работы. Кроме того, в случае с «Группой двадцати» так называемые механизмы взаимной оценки иногда также рассматриваются как механизмы обеспечения подотчетности. Хотя данные механизмы напрямую не предназначены для обеспечения подотчетности «Группы двадцати», система взаимной оценки может способствовать обмену имеющимся опытом между странами — членами института.

В целом механизмы подотчетности различаются по их основным адресатам. Внутренняя подотчетность в интересах сторон, делегирующих полномочия рассматриваемому институту, может отличаться от тех механизмов, которые взаимодействуют с внешними контрагентами [Keohane, 2006, p. 79]. В случае с «Группой двадцати» все механизмы подотчетности, которые работают в интересах граждан стран-членов, способствуют обеспечению подотчетности института в целом, так как граждане — по крайней мере в демократических странах — членах «Группы двадцати» — посредством выборов делегируют властные полномочия национальным правительствам «Группы двадцати». Механизмы подотчетности, чья работа ориентирована на граждан или правительства стран, не входящих в «Группу двадцати», способствуют укреплению внешней подотчетности института.

В идеале политические институты должны быть подотчетны гражданам, однако механизмы подотчетности могут уйти от прямого взаимодействия с ними посредством переориентации на диалог с другими политическими институтами или организациями гражданского общества. Таким образом, механизмы подотчетности различаются и по типу своих адресатов. Далее мы более детально рассмотрим данный тезис применительно к «Группе двадцати».

Взаимосвязь подотчетности и легитимности

Концепция подотчетности часто упоминается при обсуждении темы о легитимности политических институтов [Keohane, 2011, p. 102f]. При обсуждении вопросов, связанных с легитимностью, следует различать две принятые концепции: нормативную

и эмпирическую. Нормативная концепция легитимности связана с обоснованностью деятельности института. Эмпирическая концепция основана на нормативных оценках и отношении населения к рассматриваемому институту. Легитимность в данном подходе неразрывно связана с убеждениями населения относительно легитимности института в нормативном смысле [Buchanan, 2002, p. 689]⁸. Обе концепции легитимности могут быть применимы, пускай и в различном контексте. Например, эмпирическая концепция наиболее полезна при рассмотрении стабильности структуры института или степени реального соответствия его деятельности заданным целям и ожиданиями; нормативная концепция более полезна при рассмотрении института в целом.

Для понимания концептуальной связи между легитимностью и подотчетностью, следует принять во внимание принятое разграничение между внутренней и внешней легитимностью, которое впервые упоминается в работах Фрица Шарпфа [Scharpf, 1970]. Внутренняя легитимность относится к институциональным процессам, которые гарантируют, что решения в рамках института отражают интересы тех, кем он управляет. Следовательно, внутренняя легитимность института зависит от того, каким образом он принимает решения, т.е. кто участвует в предварительных консультациях, кто принимает непосредственное участие в процессе принятия решений, какие процедуры голосования применяются и т.п. Внешняя легитимность отражает способность института эффективно решать насущные проблемы и тем самым реализовывать интересы тех, кем он управляет, т.е. внешняя легитимность института зависит от качества получаемых им результатов.

Будучи частью процесса принятия решений в рамках института, механизмы подотчетности могут способствовать повышению «внутренней легитимности» института. Они позволяют тем, на кого распространяются решения института, получать информацию о его деятельности, а также делают возможным наложение санкций для давления на ответственных лиц в случае, если решения последних не совпадают с интересами первых. С другой стороны, механизмы подотчетности также могут помочь в формировании «внешней легитимности» института. Как отмечалось ранее, механизмы подотчетности могут дать ответственным лицам возможность произвести оценку собственной работы в интересах внутреннего обучения. Кроме того, механизмы подотчетности способны задействовать экспертизу и подходы различных групп, которые оказывают влияние на процесс принятия решений, и тем самым улучшать результаты деятельности института. В итоге механизмы подотчетности в рамках эмпирической концепции легитимности могут содействовать обеспечению внешней легитимности путем предоставления и распространения необходимой информации о деятельности института. Это может оказать влияние на мнение населения относительно качества достигаемых результатов и тем самым повлиять на внешнюю легитимность, даже без учета реального влияния механизмов подотчетности на результаты предпринимаемых институтом действий.

Существующие механизмы подотчетности «Группы двадцати»

Вопрос о подотчетности «Группы двадцати» возник только после 2008 г., когда была впервые проведена встреча на высшем уровне; тема стала еще более актуальной в связи с последовавшим вскоре расширением области принимаемых решений. Первые фор-

⁸ Некоторые исследователи подчеркивают различия между нормативной концепцией легитимности и фактом легитимации [von Haldenwang, 2016; 2017].

мальные механизмы подотчетности были созданы для отслеживания того, как выполняются принятые согласованные меры.

Подотчетность в «Группе двадцати»

Фрагментированная и в целом слабо формализованная структура «Группы двадцати» создает препятствия для обеспечения подотчетности. Работа в «Группе двадцати» в основном до сих пор происходит за закрытыми дверями, что считается одним из преимуществ института, так как позволяет вести более открытые дискуссии. В то же время подобный подход приводит к возникновению недоверия к целям и содержанию подобных обсуждений. Итоги переговоров суммируются в форме коммюнике и дополнений к ним. Коммюнике отражают позиции, а также обязательства «Группы двадцати» в отношении общих целей или конкретных действий. Все Планы действий «Группы двадцати» — публикуемые институтом отчеты и т.п. — также одобряются в коммюнике.

Можно выделить по меньшей мере три основных механизма подотчетности «Группы двадцати»: 1) взаимодействие со СМИ; 2) самооценивание в формате отчетов о выполнении обязательств «Группы двадцати» (G20 Accountability Reports); а также 3) взаимодействие с представителями гражданского и делового сообществ в формате аутрич. Данные механизмы являются основными инструментами, при помощи которых «Группа двадцати» обеспечивает собственную подотчетность.

Три механизма подотчетности «Группы двадцати» имеют разных адресатов: общественность, государственные органы и организации гражданского общества как в странах «Группы двадцати» (внутренняя подотчетность), так и в других странах мира (внешняя подотчетность). В табл. 1 представлены общие сведения о том, кто является адресатом того или иного механизма подотчетности. Цветовая дифференциация (светло-серый — «слабый» и темно-серый — «сильный») учитывает качественные и количественные показатели. Количественное измерение отражает приблизительную долю контрагентов соответствующей адресной группы, которые с наибольшей вероятностью испытывают воздействие механизмов подотчетности. Качественное измерение демонстрирует интенсивность взаимодействия. Например, с большой долей вероятности можно утверждать, что большинство организаций гражданского общества получают информацию о действиях «Группы двадцати» посредством СМИ, а не через аутрич-группы. Тем не менее формат аутрич наверняка более эффективен в деле обеспечения подотчетности «Группы двадцати» при взаимодействии с теми гражданскими организациями, которые участвуют в аутрич-мероприятиях, по сравнению с возможностями СМИ, благодаря тому, что воздействие через аутрич-группы имеет более адресный характер. Все оценки, представленные в табл. 1, отражают уровень значимости того или иного механизма подотчетности при взаимодействии с теми или иными адресатами.

Механизмы подотчетности «Группы двадцати» могут на протяжении времени оказывать влияние как на сам институт, так и на отдельные страны-члены. Это может повысить уровень согласованности и эффективности действий «Группы двадцати», а также стать существенным дополнением к функции внутреннего обучения механизмов подотчетности. В четвертом столбце табл. 1 правительства стран «Группы двадцати» указаны в качестве одной из адресных групп; таким образом, страны — члены «Группы двадцати» выступают и как источники, и как адресаты подотчетности.

Мы считаем, что взаимодействие со СМИ представляет собой сильный механизм обеспечения подотчетности, если их воздействие направлено на широкую общественность в странах «Группы двадцати»; отчеты о выполнении обязательств оказывают сильное влияние на правительства стран — членов «Группы двадцати»; аутрич-форматы

являются эффективным инструментом обеспечения подотчетности во взаимодействии с гражданским обществом и деловыми кругами стран «Группы двадцати».

Таблица 1. Механизмы подотчетности и их адресаты

Механизмы подотчетности	Широкая общественность		Гражданское общество и деловые круги		Правительства		Международные организации
	Внутренняя подотчетность (Г20)	Внешняя подотчетность (не Г20)	Внутренняя подотчетность (Г20)	Внешняя подотчетность (не Г20)	Внутренняя подотчетность (Г20)	Внешняя подотчетность (не Г20)	
Взаимодействие со СМИ							
Отчеты о выполнении обязательств							
Аутрич-форматы							

■ Сильный ■ Слабый

Источник: составлено авторами.

Удивительно, что механизмы обеспечения внешней подотчетности, которые взаимодействуют с адресными группами вне «Группы двадцати», развиты достаточно слабо.

Далее мы подробно рассмотрим каждый из основных механизмов подотчетности.

Взаимодействие со СМИ

Широкая общественность получает информацию о ходе переговоров и их основном результате — коммюнике — посредством пресс-конференций и соответствующего освещения в СМИ. Заинтересованная публика может обратиться к итоговым документам «Группы двадцати» на официальном веб-сайте председательства. Новостное освещение в основном ограничивается саммитом лидеров стран-членов⁹. Основные спорные моменты, например, обсуждение в 2017 г. обязательств в рамках Парижского соглашения по климату, попадают в новостные сводки, но содержание дискуссии обычно остается в тени самого факта проведения саммита. В новости, как правило, попадают личные встречи глав государств¹⁰ и сопровождающие саммит протестные выступления.

Пресса уделяет мало внимания рабочим процессам, и в особенности функционированию рабочих групп, в рамках которых проходит подготовка и принятие большинства документов саммитов. Кроме того, несмотря на то, что СМИ обладают широкой аудиторией, они зачастую не имеют доступа к содержанию дискуссий, которые

⁹ Министерские встречи реже, но все же иногда устаиваются внимания прессы.

¹⁰ Для более подробного анализа визуального представления саммитов «Группы семи» и «Группы двадцати» см., например, [Gronau, 2015, ch. 8].

в основном касаются очень узких вопросов, таких как правила международного налогообложения и борьба с размыванием налогооблагаемой базы и выводом средств из-под налогообложения (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS). В итоге медийное освещение итогов саммита фокусируется на принятых обязательствах, а не на результатах их исполнения.

Отчеты о выполнении обязательств

Для того чтобы направить усилия на выполнение принятых обязательств, «Группа двадцати» инициирует формальные процессы подотчетности. В основном они имеют форму отчетов, составляемых соответствующими рабочими группами, которые были ответственны за формулирования данного обязательства. Основными задачами данных докладов является мониторинг и оценка, которые близко связаны с процессом изучения «Группой двадцати» результатов собственной работы для укрепления легитимности. В табл. 2 представлен обзор наиболее важных отчетов, публикуемых «Группой двадцати» в свободном доступе, и их характеристик. Потенциальное влияние отчетов о выполнении обязательств на рост прозрачности подрывается отсутствием в открытом доступе официальных обзоров данных отчетов со стороны самой «Группы двадцати», а также тем, что поиск отчетов предыдущих лет значительно осложнен. При составлении табл. 2 мы сконцентрировались на тех механизмах, которые задействует «Группа двадцати» и которые относятся к «Группе двадцати» в целом как к институту. Те отчеты, которые не были составлены по поручению «Группы двадцати» или не являются результатом ее работы, не включены в таблицу; в нее также не включены отдельные страновые отчеты.

Доклады в целом соответствуют основным темам работы «Группы двадцати»: первые отчеты были посвящены действиям «Группы двадцати» по стабилизации глобальной финансовой системы, а также мерам торговой и инвестиционной политики (начиная с 2009 г.). Массив отчетов с тех пор стремительно пополнялся, следуя логике расширения сферы деятельности «Группы двадцати». Международные организации, которые являются центральным элементом в выполнении тех или иных обязательств, зачастую не только способствовали, но и целиком составляли представляемые доклады, такие как Отчет по торговым и инвестиционным мерам «Группы двадцати», составленный ВТО, ОЭСР и ЮНКТАД. В процессе составления отчета о деятельности «Группы двадцати» сама «Группа двадцати» или задействованные международные организации часто ограничивались обзором того, что «Группа двадцати» называет «коллективные действия», т.е.: 1) суммой согласованных действий отдельных стран; либо 2) действиями международных организаций по поручению «Группы двадцати». Только в случае, если автор отчета намерен учитывать достижение более общих согласованных целей «Группы двадцати», в интересах достижения которых могут быть приняты различные меры, он выборочно предоставляет сведения о действиях отдельных стран, которые не проходили отдельного согласования¹¹.

Все меры, предпринимаемые «Группой двадцати» для обеспечения подотчетности, связаны с обязательствами, принятыми «Группой двадцати» (внешняя подотчетность). Время от времени «Группа двадцати» также публикует информацию о последствиях предпринятых мер (исходящая подотчетность). Тем не менее довольно непросто опре-

¹¹ Следовательно, доклады о нескоординированных действиях не способствуют росту подотчетности «Группы двадцати» как института, даже с учетом того, что они предпринимаются самой «Группой двадцати».

Таблица 2. Отчеты о выполнении обязательств «Группы двадцати»

Отчет	Автор(ы)	Трек	Год публикации	Оценка результатов деятельности ^а	Содержит отчет о действиях отдельных стран?	Детальный/только примеры ^б	Кол-во страниц ^в
Implementation and Effects of the G20 Financial Regulatory Reforms	Совет финансовой стабильности	Финансы	Ежегодно с 2009 г. ^г	Да		Детальный	56
Report on G20 Trade and Investment Measures	ВТО, ОЭСР, ЮНКТАД	Шерпы	Два раза в год, начиная с 2009 г.		Да	Детальный	124
ACWG: Accountability Report	Рабочая группа по противодействию коррупции	Шерпы	Ежегодно с 2011 г., кроме 2016 г.		Да	Только примеры	13
GPFI: Annual Progress Report to the Leaders	Глобальное партнерство для расширения доступа к финансовым услугам	Финансы	Ежегодно с 2011 г., кроме 2012 и 2014 г.			Отличается в зависимости от приоритетов	15
FGWG: Accountability Assessment Report	Рабочая группа по реализации соглашения по обеспечению роста	Финансы	Ежегодно с 2013 г.	Да	Да	Детальный	17
DWG: Comprehensive Accountability Report	Рабочая группа по развитию	Шерпы	Каждые три года, начиная с 2013 г.			Детальный	148
DWG: Annual Progress Report	Рабочая группа по развитию	Шерпы	Ежегодно, начиная с 2014 г.			Детальный	56
Financial Inclusion Action Plan (FIAP) Progress Report 2014–2017	Глобальное партнерство для расширения доступа к финансовым услугам	Финансы	Каждые три года, начиная с 2014 г.			Детальный	43
IFA: Final Report	Рабочая группа по международной финансовой архитектуре	Финансы	Ежегодно с 2016 г.			Детальный	15

^а Приведены только достигнутые результаты или содержит оценки этих результатов?

^б Содержит ли отчет детальное описание деятельности группы?

^в Количество страниц в наиболее актуальной публикации.

^г Доклады до 2015 г. носили название “Overview of Progress in the Implementation of G20 Recommendation for Strengthening Financial Stability”.

Источник: составлено авторами.

делить причинно-следственную связь между действиями «Группы двадцати» и основными результатами. Многие рабочие группы публикуют отчеты, содержащие данные о работе «Группы двадцати» как института в целом или в рамках сферы работы группы на ежегодной основе. Отчеты заметно различаются по содержанию, объему и порядку составления. Многие отчеты содержат детальную информацию о работе конкретной рабочей группы. Тем не менее некоторые рабочие группы публикуют только обзорные отчеты по сфере своей деятельности.

Общедоступные отчеты способствуют росту «ответности» — еще одного компонента подотчетности. Хотя основное назначение отчетов — информирование общественности в странах «Группы двадцати», они могут потенциально воздействовать на общественность в странах, не входящих в «Группу двадцати». Следовательно, они обеспечивают как внутреннюю, так и внешнюю подотчетность.

Посредством отчетов о выполнении принятых обязательств «Группа двадцати» осуществляет мониторинг и оценку собственной деятельности, что имеет как плюсы, так и минусы. Несомненным преимуществом является то, что страны-члены и вовлеченные международные организации получают наиболее полную информацию о действиях, предпринятых в отношении тех или иных целей или обязательств. Недостатком самооценивания является тенденция к превознесению достигнутых успехов и замалчиванию неудач, т.е. такие отчеты получаются излишне позитивными. Эта тенденция усугубляется необходимостью достижения консенсуса между странами «Группы двадцати», в том числе и при составлении отчетов, когда отдельные страны пытаются сместить внимание с тех сфер деятельности, где предпринятые ими действия не способствовали достижению общих обязательств «Группы двадцати». Чем большей степенью автономности обладает международная организация, ответственная за составление отчета, и чем более конкретны индикаторы, в соответствии с которыми составляется отчет, тем более достоверным отчет получается в итоге. Примером может служить актуальный отчет ОЭСР [OECD, 2017], в котором представлена оценка результатов предпринятых действий в соответствии с заранее определенным набором показателей структурных реформ как на уровне коллективных действий «Группы двадцати», так и на уровне отдельных стран-членов, а также по совокупности достигнутых результатов. Тем не менее никаких официальных заявлений о продолжении подобной практики не поступало, поэтому мы не включили данный отчет в число постоянных отчетов о выполнении обязательств «Группы двадцати». Кроме того, близкая взаимосвязанность ОЭСР и «Группы двадцати» позволяет усомниться в непредвзятости отчета в тех моментах, где имеется простор для вольной интерпретации.

Еще один механизм, который приобрел определенную важность и который тесно связан с подотчетностью, — экспертная оценка странами «Группы двадцати» действий друг друга для достижения общей согласованной цели. Примерами таких механизмов являются Процесс взаимной оценки (Mutual Assessment Process, MAP) и Добровольные отчеты «Группы двадцати» о неэффективных субсидиях на ископаемое топливо, стимулирующих рост потребления. MAP был создан в 2009 г. Рамочным соглашением «Группы двадцати» об уверенном, устойчивом и сбалансированном росте (the G20 Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth).

MAP подразумевает, что страны представляют отчет о предпринятых действиях в рамках национальной экономической политики, согласованных с Рабочей группой по реализации Рамочного соглашения (the Framework Working Group, FWG). Данная рабочая группа состоит из представителей министерств финансов и центральных банков стран «Группы двадцати» [Gnath, Schmucker, 2013]. МВФ обеспечивает техническую поддержку рабочей группы. Изначально деятельность MAP была связана с побочными

эффектами национальной экономической политики, в особенности с дисбалансами счетов текущих операций, со временем она была перенаправлена на координацию политики роста, что произошло вслед за принятием цели о достижении совокупного роста экономик стран «Группы двадцати» на 2% на саммите в Брисбене [Callaghan, 2015]. Отчеты и дискуссии в рамках МАР не публикуются в открытом доступе. Тем не менее отчеты МАР включаются в общий отчет «Группы двадцати» о мерах по достижению подотчетности. Результаты сообщаются только по мере достижения целей роста.

Экспертная оценка субсидий на ископаемые виды топлива направлена на поддержку «Группы двадцати» в деле постепенного отказа от неэффективных субсидий в среднесрочной перспективе. В данном случае страны «Группы двадцати» добровольно проходят оценку со стороны небольшой группы других стран и ОЭСР¹². Экспертная оценка учитывает количество действующих субсидий на ископаемое топливо вне зависимости от того, являются они эффективными или нет, а также сколько из них уже были отменены. США и Китай стали первыми странами, которые прошли процесс экспертной оценки в 2016 г. В 2017 г. та же процедура была осуществлена в отношении Мексики и Германии. Страновые отчеты находятся в общем доступе.

Как отмечалось выше, мы не относим механизм взаимной оценки к основным механизмам обеспечения подотчетности «Группы двадцати», так как его целью не является укрепление восприятия «Группы двадцати» в качестве подотчетного института. Скорее можно утверждать, что данный механизм содействует усилению подотчетности правительств стран — членов «Группы двадцати». Следовательно, он является, прежде всего, внутренним рабочим механизмом «Группы двадцати». С другой стороны, он также может усилить подотчетность в отношении тех или иных адресатов, так как его оценки демонстрируют прогресс или отсутствие прогресса в процессе выполнения

Таблица 3. Механизмы взаимной оценки «Группы двадцати»

Название	Трек	Год последней публикации	Количество участвовавших стран	Процесс подготовки	Каким образом связан с подотчетностью «Группы двадцати»?	Приводится оценка последствий предпринятых действий?	Находится в свободном доступе?
Mutual Assessment Process (MAP)	Финансы	2009 г.	Все страны-члены «Группы двадцати»	Отчеты стран, обсуждение в рамках Рабочей группы	Отчет с оценкой уровня подотчетности	Да	
Fossil Fuel Subsidies Peer Review	Шерпы	2016 г.	4	Отчеты стран, рассмотрение небольшой группой экспертов			Да
Voluntary Peer Learning Mechanism 2030 Agenda	Шерпы	2017 г.	5	Виртуальная встреча представителей стран для обмена опытом по конкретным вопросам, связанным с Повесткой развития до 2030 г.			Ожидается публикация краткого содержания

Источник: составлено авторами.

¹² МВФ принимал участие в экспертной оценке США в 2016 г.

коллективных обязательств. Успешность МАР [Callaghan, 2015], равно как и механизма взаимной оценки неэффективных субсидий на ископаемое топливо [Overseas Development Institute, 2017], — вопрос дискуссионный, тем не менее «Группа двадцати» начала процесс создания дополнительного механизма добровольных экспертных оценок в отношении национальных стратегий роста в контексте Повестки-2030. Таблица 3 представляет обзор главных характеристик основных механизмов экспертной оценки «Группы двадцати».

Взаимодействие в формате аутрич

Еще один механизм, который может содействовать повышению подотчетности «Группы двадцати» и который приобрел особую важность во время председательства Германии, — работа в формате аутрич. Созданный для углубления взаимодействия с гражданским обществом, формат аутрич включает работу с представителями делового сообщества («Деловая двадцатка», созданная в 2008 г.), профессиональными объединениями («Трудовая двадцатка», 2008 г.), организациями гражданского общества («Гражданская двадцатка», 2010 г.), молодежью («Молодежная двадцатка», 2010), экспертными группами («Экспертная двадцатка», 2012 г.), а также женщинами («Женская двадцатка», 2015). Естественно, каждая из перечисленных групп имеет свои интересы.

Хотя формат аутрич неотделим от «Группы двадцати», механизм взаимодействия с различными группами дает более объективное представление о вероятном уровне исполнения «Группой двадцати» принятых обязательств. В процессе подготовки рекомендаций для лидеров стран «Группы двадцати» аутрич-группы обычно принимают во внимание успехи и неудачи «Группы двадцати». Более того, публикации по некоторым темам посвящены мониторингу и оценке выполнения обязательств, принятых «Группой двадцати». Тем не менее возможности аутрич-групп в деле оценки уровня достижений «Группы двадцати» по тем или иным обязательствам ограничены их уровнем доступа к информации о направлениях деятельности и достигнутых результатах отдельных стран. Даже во время председательства Германии в «Группе двадцати», когда работа с аутрич-группами велась особенно активно, представители этих групп не были приглашены на большинство заседаний рабочих групп. Аутрич-группы, испытывая недостаток информации и имея ограниченное влияние на широкую общественность, тем не менее вносят свой вклад в обеспечение «ответности» «Группы двадцати» — компонента подотчетности. Аутрич-группы не обладают формальными рычагами давления на «Группу двадцати», однако оценка ими действий института при взаимодействии с ответственными лицами может рассматриваться как форма «мягких» санкций, о чем упоминалось выше. Кроме того, поскольку общественная экспертиза аутрич-групп более правдоподобна, нежели оценка «Группы двадцати» своих собственных действий, их оценки также могут оказывать не прямое, а косвенное давление на «Группу двадцати» посредством влияния на репутацию института. Это утверждение особенно актуально в отношении Экспертной двадцатки, которая не представляет чьи-либо интересы помимо академического сообщества в целом.

В табл. 4 дана классификация трех основных механизмов обеспечения подотчетности «Группы двадцати»: взаимодействие со СМИ, отчеты о выполнении обязательств и взаимодействие в формате аутрич. В зависимости от влияния на компоненты подотчетности они маркируются светло-серым (слабое) или темно-серым (сильное). Приведенная классификация основана на информации из предыдущих разделов.

Таблица 4. Функции механизмов подотчетности «Группы двадцати»

	Ответность		Обязательность			Внутреннее обучение
	Прозрачность	Обоснованность	Независимая оценка	Воздействие на репутацию	Формальные санкции	
Взаимодействие со СМИ						
Отчеты о выполнении обязательств						
Аутрич-группы						

■ Сильное воздействие ■ Слабое воздействие

Источник: составлено авторами.

Как отмечалось ранее, ни один из рассматриваемых механизмов подотчетности не подразумевает возможности применения формальных санкций. Критическая оценка независимых акторов, таких как аутрич-группы, может рассматриваться как «мягкая» форма санкций. Кроме того, в случае демократических стран «Группы двадцати», правительства которых заинтересованы в поддержании положительного образа в глазах своих граждан, в том числе и в отношении своей международной деятельности, воздействие на репутацию также может рассматриваться как механизм давления. Так как доверие к результатам выполнения отдельными государствами принятых обязательств критически важно в решении проблем внутренней координации в рамках «Группы двадцати», репутационные вопросы также важны и для эффективности «Группы двадцати». Это утверждение правдиво и в отношении стран, не являющихся членами «Группы двадцати», и негосударственных акторов, которые будут воспринимать решения «Группы двадцати» серьезно только в том случае, если правдивость декларируемых результатов не вызывает сомнений.

В целом следует заметить, что подотчетность стран с авторитарной формой правления значительно ослаблена, что характерно для некоторых стран «Группы двадцати». Все описанные механизмы обеспечения подотчетности едва ли могут выполнять свои функции в таких странах. Взаимодействие с аутрич-группами фактически сходит на нет в том случае, если институты гражданского общества подавляются, а прозрачность в отношении взаимодействия с прессой не может иметь место под надзором цензуры. В данном контексте также незначительна роль рычагов репутационного давления.

Подотчетность и имплементация «Группой двадцати» Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.

Требования, которые предъявляются к подотчетности института, напрямую зависят от функций, которые данный институт выполняет. Требования к подотчетности «Группы двадцати» изменились вместе с принятием «Группой двадцати» Плана действий по имплементации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. Принятие Плана действий «Группой двадцати» не свидетельствует о намерении «двадцатки» стать основным актором в процессе имплементации Повестки-2030 (это как раз то, что данный институт сделать не в силах); тем не менее, будучи одним из важ-

нейших институтов управления, «Группа двадцати» своим Планом действий обязалась содействовать процессу достижения целей Повестки, а также интегрировать основные принципы Повестки в свою работу. В основной части Плана действий перечислены все коллективные обязательства, направленные на имплементацию Повестки-2030. В Приложении В (Annex B) страны «Группы двадцати» также перечислили индивидуальные некоординируемые действия, которые они намерены осуществить в интересах имплементации Повестки.

Новые вызовы для механизмов подотчетности «Группы двадцати» в контексте Повестки-2030

Имплементация Повестки-2030 требует не только конкретных действий на национальном уровне от каждого правительства, но и международного сотрудничества и координации действий наряду с основательной реформой глобальной экономической, социальной и экологической архитектуры. «Группа двадцати» может сыграть конструктивную роль на всех уровнях имплементации Повестки-2030 (внутренняя политика, международное сотрудничество, решения глобального характера) за счет своего влияния на повестку дня и роль в процессе координации международной политики.

Предполагаемая роль «Группы двадцати» в имплементации Повестки-2030 определяет четыре особых требования к механизмам подотчетности. Во-первых, особые требования к механизмам подотчетности основаны на понимании того, что действия «Группы двадцати» по имплементации Повестки будут иметь последствия для граждан государств, не входящих в «Группу двадцати». В данном контексте очень важно, как будет обеспечиваться внешняя подотчетность «Группы двадцати» в отношении тех, кто не представлен в «Группе двадцати» через национальные правительства стран-членов, но кого все же затрагивают последствия принимаемых институтом решений (а также обязан следовать предписаниям, которые принимаются в рамках «Группы двадцати»). Тем не менее эта проблема не связана только с Повесткой-2030, так как многие согласованные действия «Группы двадцати» имеют глобальные последствия.

Во-вторых, в рамках системы ООН уже существует механизм контроля над процессом имплементации Повестки-2030, координация которого возложена на Политический форум высокого уровня. Механизмы подотчетности «Группы двадцати» не должны заменять или дублировать своим функционалом механизмы в рамках ООН.

В-третьих, в силу существующих взаимосвязей между целями Повестки-2030, имплементация принципов Повестки в деятельность «Группы двадцати» потребует согласованных действий со стороны всех рабочих групп «Группы двадцати» [Lay et al., 2017]. Механизмы подотчетности будут наиболее полезны в имплементации «Группой двадцати» Повестки-2030 в том случае, если будут действовать с учетом многопланового характера Повестки. Механизмы подотчетности могут информировать рабочие группы «Группы двадцати» о действиях других рабочих групп и содействовать им в улучшении внутреннего взаимодействия путем осуществления функции внутреннего обучения.

В-четвертых, три уровня имплементации Повестки-2030 требуют соответствующего контроля на каждом уровне. В частности, наблюдение за имплементацией Повестки на национальном и местном уровне представляет затруднение для механизмов подотчетности «Группы двадцати». В заявлениях «Группы двадцати» особо подчеркиваются несогласованные, индивидуальные действия стран-членов по имплементации Повестки-2030. Существующая система подотчетности «Группы двадцати», которая в основном сосредоточена на коллективных действиях, не в полной мере подходит для мониторинга действий отдельных государств.

Механизмы подотчетности «Группы двадцати» в контексте Повестки устойчивого развития на период до 2030 г.

Рабочая группа по развитию «Группы двадцати» традиционно отвечала за выполнение «Группой двадцати» обязательств в области развития. Повестка-2030 была создана на базе Процесса Рио по защите окружающей среды, чтобы только затем объединиться с процессом достижения целей, сформулированных в Декларации развития тысячелетия, которые представляют собой классический пример повестки в области развития. При этом Цели устойчивого развития (ЦУР) зачастую рассматриваются в качестве преемника Целей развития тысячелетия. Следуя данной логике, шерпы «Группы двадцати» включили Повестку-2030 в сферу компетенции Рабочей группы по развитию и поручили ей разработать План действий «Группы двадцати» по достижению ЦУР.

Формальным результатом работы Рабочей группы по развитию в контексте подотчетности является Всеобъемлющий отчет о выполнении обязательств «Группы двадцати» в области развития, который публикуется каждые три года начиная с 2010 г., а также ежегодный Отчет Рабочей группы по развитию о прогрессе в выполнении обязательств «Группы двадцати» в области развития, который публикуется в промежутке между Всеобъемлющими отчетами. Оба доклада всегда включают обзор текущей ситуации по каждому из принятых обязательств. Всеобъемлющий отчет о выполнении обязательств также включает описание проделанной работы в каждой из сфер, в которой «Группа двадцати» приняла обязательства по развитию, например, в таких как «Развитие человеческого потенциала» или «Продовольствие и питание». Классификация данных сфер основана на «опорах» «Сеульского многолетнего Плана действий в области развития», который был принят в 2010 г., став первой всеобъемлющей стратегией «Группы двадцати» в области развития.

Если Рабочая группа по развитию намерена взять на себя ответственность за имплементацию Повестки-2030, то она столкнется с трудностями, описанными ранее. План действий «Группы двадцати» по имплементации Повестки-2030 был разработан Рабочей группой по развитию, тем не менее он включает сферы деятельности, выходящие за рамки деятельности Рабочей группы, и затрагивает темы, которые входят в компетенцию других рабочих групп и механизмов.

Ежегодный отчет Рабочей группы по развитию 2017 г. ни в коем случае не может считаться всеобъемлющим отчетом о деятельности «Группы двадцати» по имплементации Повестки-2030. Отчет является только первым шагом на пути к полноценному процессу самостоятельной оценки «Группой двадцати» собственных достижений в области развития. Как далеко продвинется данный процесс все еще не ясно, так как обязательства, принятые «Группой двадцати» в области развития, отчасти основаны на индивидуальных действиях стран-участниц, зафиксированных в Приложении В Плана действий «Группы двадцати». Отчеты отдельных стран, в свою очередь, представляются Политическому форуму высокого уровня ООН и, следовательно, не должны дублироваться. В данном случае «Группа двадцати» должна строго ограничиться представлением отчетности о коллективных действиях, что сужает возможности для укрепления подотчетности «Группы двадцати» в плане представления самоотчетов.

Как отмечалось ранее, для поддержки национальных планов по имплементации Повестки-2030 «Группа двадцати» в 2017 г. обязалась создать добровольный механизм взаимной оценки для стран-членов [G20, 2017b]. Фактически этот механизм выполняет функцию внутреннего обучения, первоочередная цель которого — распространение среди стран «Группы двадцати» наилучших практик и преодоление возникающих на национальном уровне препятствий на пути к имплементации Повестки-2030. В 2017 г.

в первом раунде оценки приняли участие две группы стран: первая состояла из Китая, Германии и Мексики; во вторую вошли Мексика, Норвегия и Нидерланды¹³. Страны-участники провели ряд встреч, в основном в дистанционном формате¹⁴, чтобы узнать друг у друга, каким образом определенные, ранее согласованные темы, связанные с имплементацией Повестки-2030 на национальном уровне, были рассмотрены в соответствующих странах. В первой группе эти темы включали согласование национальных стратегий устойчивого развития с Повесткой-2030; горизонтальная и вертикальная согласованность; а также мониторинг мер по имплементации Повестки. Вторая группа обменивалась информацией о том, каким образом частные компании, особенно мелкие и средние предприятия, могут быть наилучшим образом вовлечены в процесс имплементации Повестки-2030, а также по вопросам измерения. Таким образом, к настоящему моменту этот процесс все еще больше сфокусирован на общей имплементации Повестки-2030 в рамках национальной политики рассматриваемых стран, нежели на имплементации странами «Группы двадцати» довольно разнообразных индивидуальных мер, которые были указаны в Приложении В Плана действий «Группы двадцати»¹⁵. Несмотря на совпадающие названия, рассматриваемый процесс в своем текущем виде значительно отличается от существующих механизмов взаимной оценки (что также можно увидеть в табл. 3), которые связаны с такими вопросами, как, например, субсидирование ископаемого топлива, для которого не были созданы внешние аутрич-механизмы и который напрямую не связан с выполнением отдельных обязательств «Группы двадцати». В настоящий момент в рамках председательства Аргентины обсуждается вариант с привлечением международных организаций в качестве наблюдателей, а также представление наиболее значительных достижений в приложениях к Актуализации Плана действий «Группы двадцати» по имплементации Повестки-2030 и будущим докладам Рабочей группы по развитию.

ЦУР изначально подразумевают имплементацию только через совместные действия политических институтов и гражданского общества на надгосударственном, государственном и внутригосударственном уровне. Неудивительно, что во время председательства Германии имело место взаимодействие Рабочей группы по развитию с гражданским обществом посредством семинаров по вопросам, связанным с Повесткой-2030, участие в которых принимали представители Деловой двадцати, Гражданской двадцатки и Экспертной двадцатки. Тем не менее, поскольку аутрич-группы не участвуют в обычных заседаниях Рабочей группы, даже в качестве наблюдателей, их возможности в деле оценки действий «Группы двадцати» по выполнению Плана действий по Повестке-2030 остаются ограниченными. Им не хватает информации, которой обладают различные механизмы «Группы двадцати» и международные организации, вовлеченные в процесс имплементации. В этом отношении текущее участие аутрич-групп в процессах на ранних стадиях имплементации Повестки-2030 может рассматриваться только как первый положительный сигнал.

Как мы видим, структура механизмов подотчетности «Группы двадцати» еще не перестроилась таким образом, чтобы добиться в итоге согласованной подотчетности

¹³ Нидерланды и Норвегия не являются членами «Группы двадцати» и приняли участие в качестве приглашенных стран.

¹⁴ Китай, Германия и Мексика провели первую групповую очную встречу в Мексике в апреле 2018 г.

¹⁵ Процесс взаимной оценки фокусируется на процедурных, а не на существенных вопросах. Это происходит отчасти из-за стремления избежать дублирования процессов отчетности для Политического форума высокого уровня ООН, которые как раз фокусируются на существенных мерах по имплементации Повестки.

в отношении мер, предпринимаемых для имплементации Повестки-2030. Присутствие «Группы двадцати» в медийном пространстве обычно связано с другими вопросами. «Система» отчетов о выполнении обязательств фрагментирована и по структуре не подходит для представления согласованной отчетности на всех трех уровнях имплементации, а также из-за частичного дублирования системы отчетности ООН. Более основательная оценка со стороны аутрич-групп ограничена неполным доступом к заседаниям соответствующих рабочих групп «Группы двадцати», так как принцип обсуждения за «закрытыми дверями» изначально заложен в природу «Группы двадцати».

С другой стороны, мы наблюдаем устойчивое движение «Группы двадцати» к более плотной увязке процессов подотчетности с Повесткой-2030, которое проявляется в медленном сдвиге к согласованной отчетности Рабочей группы по развитию, созданию механизма взаимной оценки и более открытому взаимодействию с аутрич-группами во время председательства Германии.

Возможные пути совершенствования механизмов подотчетности «Группы двадцати»

В целом наши рекомендации сводятся к повышению уровня прозрачности «Группы двадцати». Поскольку «Группа двадцати» не имеет органов управления, она не может создать независимую структуру, которая бы занималась мониторингом и оценкой, как это сделали другие международные организации. Это означает, что полноценный независимый процесс мониторинга может быть осуществлен только силами внешнего актора. Для того чтобы обеспечить мониторинг деятельности «Группы двадцати» независимыми акторами, такими как СМИ или аутрич-группы из стран — членов «Группы двадцати» и извне, на информированной основе, «Группа двадцати» должна стать более прозрачной. Целенаправленное рассмотрение деятельности различных рабочих групп «Группы двадцати», которое требуется для обеспечения всесторонней имплементации Повестки-2030, может быть легко осуществлено извне. Растущая прозрачность и внешняя оценка могут также помочь «Группе двадцати» в увязке своей деятельности с Повесткой-2030.

Далее мы рассмотрим, каким образом новые требования к подотчетности могут быть удовлетворены в рамках существующей системы механизмов подотчетности. Наши предложения значительно различаются в зависимости от глубины изменений, которые они предполагают. Большинство из них можно рассматривать только как небольшие, постепенные шаги в направлении большей подотчетности «Группы двадцати». Ввиду ограниченной готовности многих влиятельных акторов обеспечивать все большую подотчетность¹⁶, даже такие шаги уже можно рассматривать как прогресс. Учитывая это, некоторые рекомендации могут вызвать стойкое сопротивление внутри «Группы двадцати». Наши рекомендации являются отражением значительной роли «Группы двадцати» в глобальном управлении, а также потребности в учете данного обстоятельства в работе механизмов подотчетности. Осуществление рекомендаций потребует определенных затрат, в частности в отношении гибкости института и финансовых ресурсов. С другой стороны, отчасти эти средства уже были потрачены, поскольку составление различных отчетов является весьма трудоемким процессом. В целом наши

¹⁶ Роберт Кеохейн описал это следующим образом: «Быть подотчетным — это значит ограничивать свою автономию и власть над другими. Поскольку немногим из нас нравится возможность быть привлеченным к ответственности, мы можем ожидать, что лидеры организаций, чье стремление к власти больше, чем у среднего человека, будут противостоять навязыванию им подотчетности, особенно если они в состоянии делать это, не ставя под угрозу выполнение других целей» [Keohane, 2006, p. 79].

рекомендации подразумевают больше усилий в пользу наращивания прозрачности без дальнейшей институционализации. В отношении затрат и результатов повышение прозрачности является наиболее выгодным путем увеличения подотчетности «Группы двадцати», который также закладывает основу для других компонентов подотчетности.

Приведенное ниже описание конкретных предложений структурировано в соответствии с различными типами механизмов подотчетности «Группы двадцати», описанными ранее.

Веб-сайт и взаимодействие со СМИ

Для увеличения прозрачности «Группе двадцати» необходимо системно подходить к вопросу распространения информации о своей деятельности при помощи веб-ресурсов и взаимодействия со СМИ. В настоящий момент у «Группы двадцати» нет постоянного официального веб-сайта. Для каждого председательства создается собственный веб-сайт, поддержка которого зачастую прекращается после смены председателя. Более ранние документы «Группы двадцати» часто сложно найти в открытом доступе. Все это создает трудности для журналистов, исследователей и заинтересованных лиц, которые нуждаются в информации о деятельности «Группы двадцати».

Кроме того, желательно, чтобы СМИ имели возможность освещать не только саммиты «Группы двадцати», но и встречи рабочих групп. «Группа двадцати» должна обеспечивать журналистов информацией о встречах и контактных лицах; можно также держать в открытом доступе повестку и протоколы заседаний. Большая прозрачность самих рабочих групп имеет решающее значение в силу того, что значительная часть рабочего взаимодействия проходит в их рамках.

Отчеты о выполнении обязательств

Мы рекомендуем ограничить функцию отчетов «Группы двадцати» о выполнении принятых обязательств только тем, что они реально могут выполнить в политизированном контексте работы «Группы двадцати». Это значит, что в данных отчетах «Группа двадцати» должна ограничиться описанием и обоснованием предпринятых мер. Маловероятно, что представление достоверных оценок в отношении ранее принятых обязательств возможно в тех случаях, когда требуется достижение консенсуса всеми странами — членами «Группы двадцати», которые заняты вопросами собственного имиджа. Следовательно, вместо этого отчеты о выполнении обязательств, которые готовят рабочие группы «Группы двадцати», должны сделать работу этих групп как можно более прозрачной. Это значит, что данные отчеты должны содержать только перечень и описание принятых мер вместе с обоснованием необходимости их принятия. Представление оценок необходимо предоставить независимым сторонам.

Одним из способов улучшения «досягаемости» целевой аудитории может стать предоставление аутрич-группам возможности оставлять свои комментарии к отчетам «Группы двадцати». Комментарии аутрич-групп могут быть затем опубликованы вместе с самим отчетом. Подобное право можно предоставить и организациям системы ООН или странам, не входящим в «Группу двадцати», в интересах повышения внешней подотчетности. Так как анализ более ранних отчетов о выполнении обязательств выявил значительные расхождения в их форме и содержании, которые менялись от председательства к председательству, необходима формализация отчетов для обеспечения преемственности.

С учетом усилий, которые «Группы двадцати» прикладывает для имплементации Повестки-2030, а также насущной потребности в большей согласованности предпринимаемых действий, формализация структуры отчетности всех рабочих групп является обязательной мерой. Дальнейшие шаги могут основываться на уже предпринятых действиях для дальнейшего расширения отчета Рабочей группы по развитию на области деятельности других рабочих групп «Группы двадцати», которые имеют отношение к имплементации Повестки-2030. План действий «Группы двадцати» по имплементации Повестки-2030 уже структурировал обязательства «Группы двадцати» в соответствии с Повесткой дня по секторам устойчивого развития, которые расширяют область действий Рабочей группы по развитию. Сектора устойчивого развития шире в том смысле, что они охватывают темы, которые выходят за рамки деятельности Рабочей группы. Сектора устойчивого развития не являются всеохватывающими и не отражают разнообразие Целей устойчивого развития [Alexander, Caligi, 2016], но они включают в себя многие ключевые области работы «Группы двадцати», имеющие отношение к реализации Повестки-2030. В то время как трехуровневые цветовые индикаторы в Ежегодном отчете Рабочей группы по развитию действуют только в отношении обязательств, сформулированных в самой Рабочей группе, и структурированы в соответствии с опорами ее деятельности, они могут быть структурированы в соответствии с секторами устойчивого развития. В результате этого не будет создан всеобъемлющий отчет по всем темам, имеющим отношение к Повестке-2030, однако это может стать шагом в данном направлении, если все рабочие группы будут отчитываться о собственных действиях по имплементации Повестки согласно своей компетенции. В 2017 г. «Группа двадцати» приняла Гамбургскую актуализацию Плана действий [G20, 2017b]. Документ содержит перечень всех актуальных, а также нескольких принятых не так давно обязательств «Группы двадцати», которые имеют отношение к достижению ЦУР. Будущие отчеты о выполнении обязательств могут включать меры, которые были приняты для выполнения данных обязательств. Подобный формализованный процесс отчетности, в рамках которого список исполняемых обязательств заранее предопределен, может повысить структурированность отчетности «Группы двадцати», а также уровень доверия к ним.

Расширенный отчет Рабочей группы по развитию должен быть надлежащим образом встроен в систему отчетности ООН по имплементации Повестки-2030. «Группа двадцати» может предоставлять Политическому форуму высокого уровня всеобъемлющий отчет о коллективных действиях и тем самым системно участвовать в данном процессе. В то же время индивидуальные несогласованные обязательства, перечисленные в Приложении В Плана действий «Группы двадцати», по-прежнему могут освещаться в рамках отдельных страновых докладов, тем самым внутренний процесс «Группы двадцати» не будет дублировать аналогичный под началом Политического форума высокого уровня. Отношения «Группы двадцати» и ООН в принципе остаются неопределенными¹⁷, поэтому участие всех стран «Группы двадцати» в процессе отчетности для Политического форума высокого уровня в отношении принятых коллективных обязательств Плана действий по имплементации Повестки-2030 может стать одним из путей содействия конструктивному участию «Группы двадцати» в работе ООН.

Механизм взаимной оценки для Повестки-2030 на базе Рабочей группы по развитию выполняет функцию внутреннего обучения в отношении основных тем, касающихся имплементации Повестки. Он был тщательно обособлен от процесса отчет-

¹⁷ По вопросу о взаимоотношениях ООН и «Группы двадцати» см. [Jones, 2010]. Впервые «Группа двадцати» упоминается в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН в 2013 г. [General Assembly of the United Nations, 2013, p. 4].

ности в рамках ООН. Тем не менее это также означает, что в своей текущей форме он не содействует наращиванию ответственности или обоснованности деятельности «Группы двадцати» как института. В ближайшем будущем не стоит ожидать, что страны, не входящие в «Группу двадцати», будут приглашены в качестве наблюдателей, хотя это и обсуждалось в Рабочей группе по развитию; в ином случае это укрепило бы внешнюю подотчетность «Группы двадцати». Публикация наиболее важных предполагаемых результатов групповой деятельности может повысить роль механизма в общем уровне подотчетности «Группы двадцати» в отношении Повестки-2030 для всех адресатов, что зависит от того, насколько объективно публикуемые отчеты отражают содержание прошедших дискуссий.

Механизм подготовки отчетов о выполнении обязательств «Группы двадцати» и связанные с ней процессы могут быть усовершенствованы, но даже в этом случае описанные механизмы подотчетности вряд ли смогут значительно усилить подотчетность «Группы двадцати» из-за существующей проблемы доверия к результатам самостоятельной оценки институтом своей деятельности.

Взаимодействие с гражданским обществом в формате аутрич

Взаимодействие с аутрич-группами должно осуществляться системно в интересах усиления подотчетности «Группы двадцати». Приглашение некоторых представителей аутрич-групп на заседания рабочих групп позволило бы сохранить эффективную культуру обсуждения, поскольку к неучаствующей аудитории присоединилась бы только небольшая группа участников. В то же время присутствие осведомленных наблюдателей позволило бы усилить прозрачность и доверие к итоговым оценкам. В частности, в контексте Повестки-2030, где совместная деятельность представителей власти и гражданского общества имеет решающее значение, подобные встречи могли бы более эффективно вовлекать представителей различных общественных групп в работу «Группы двадцати».

Более того, в интересах повышения внешней подотчетности аутрич-группы могли бы стать открытыми для представителей организаций гражданского общества из стран, не входящих в «Группу двадцати». Это также соответствует принципу универсальности Повестки-2030, так как подобный шаг может помочь улучшить восприятие действий «Группы двадцати» странами, не входящими в ее состав. Постоянная экспертная группа по Африке (the Think 20 Africa Standing Group), которая была создана в 2017 г. и в состав которой входят эксперты из стран Африки, может рассматриваться как первый шаг в данном направлении и должен быть поддержан самой «Группой двадцати»¹⁸.

Следует заметить, что глубокое вовлечение организаций гражданского общества в глобальное управление — вопрос дискуссионный. В частности, необходимо принять во внимание, что бизнес-группы, имеющие значительные ресурсы в своем распоряжении, могут присвоить себе основные выгоды от работы подобного аутрич-формата. Вдобавок, из-за того, что большинство неправительственных организаций, обладающих влиянием в сфере глобального управления, базируются в промышленно развитых странах, может возникнуть вопрос об эффективности представления менее привилегированных групп населения планеты [Scholte, 2004, p. 222ff]. Хотя к подобным упущениям следует относиться со всей серьезностью и сам по себе диалог с гражданским обществом не является панацеей от проблем подотчетности, в случае «Группы двадца-

¹⁸ См. веб-сайт Постоянной экспертной группы по Африке: <https://www.die-gdi.de/en/t20africa-standinggroup/>

ти» более системный подход к взаимодействию с аутрич-группами, вполне вероятно, создаст различным общественным организациям огромное пространство для маневра. В этой связи аутрич-группы могут играть конструктивную роль в повышении подотчетности посредством наращивания прозрачности и содействия предоставлению независимых оценок.

Вовлечение стран, не входящих в «Группу двадцати»

Еще один важный для обеспечения подотчетности момент — процесс отбора государств — членов «Группы двадцати» (а также приглашенных стран). Фундаментальные недостатки «Группы двадцати» в плане внешней подотчетности возникают из-за ограниченного характера и условий включения тех или иных стран в состав членов. Граждане государств, не входящих в «Группу двадцати», не могут призвать к ответственности своих представителей за действия, которые принимаются в рамках «Группы двадцати», так как их представители не участвуют в заседаниях «Группы двадцати». Структура членства «Группы двадцати» обосновывается тем, что с точки зрения эффективности небольшая группа стран-членов гораздо предпочтительнее, а ее состав можно ограничить наиболее влиятельными странами. Тем не менее это не отменяет возможности для институциональной реформы, способной придать «Группе двадцати» более представительный характер [Bradford, Zhang, 2015]. Например, некоторые государства-члены могли бы быть избраны на прозрачной и недискриминационной основе на ограниченный срок. В таком случае кто угодно может добиться от своего правительства ответственности, по крайней мере за избрание тех или иных стран — членов «Группы двадцати». Это потребует незначительного увеличения количества стран-членов с полным правом голоса, в то время как в итоге значительно увеличится подотчетность через цепочки делегирования полномочий. Кроме того, посредством подобных улучшений можно добиться большего регионального баланса, а также включить в работу развивающиеся страны.

Очевидно, что реализация данной рекомендации в дальнейшем потребует более существенной трансформации основ «Группы двадцати», нежели в случае других предложений. Хотя подобные инициативы возникают на постоянной основе [Осамро, Stiglitz, 2011], развитие «Группы двадцати» в данном направлении в ближайшем будущем маловероятно — отчасти из-за сложности согласования процедуры отбора новых членов «Группы двадцати». Одним из вариантов в данном случае является отбор временных членов по представлению региональных организаций. Другой вариант — избрание временных членов Генеральной Ассамблеей ООН. Очевидно, что прийти к консенсусу по данным предложениям будет нелегко, тем не менее вести обсуждение изменений в структуре членства «Группы двадцати» крайне необходимо. Маловероятно, что «Группа двадцати» может достигнуть высокого уровня подотчетности в отношении всех тех, на кого оказывают влияние принимаемые решения, если подобные реформы не будут проведены.

Заключение

Анализ механизмов подотчетности «Группы двадцати» позволяет сделать вывод, что вопросы подотчетности затрагивают самую суть этого важного института глобального управления. Вне всяких сомнений подотчетность — своего рода «серебряная пуля» для легитимности «Группы двадцати» — не обеспечивается только составлением докладов и ставит вопросы к структуре «Группы двадцати» как института.

Мы выявили три элемента подотчетности: прозрачность, обоснованность и обеспечение выполнения обязательств. «Группе двадцати» не хватает формальных механизмов принуждения; в настоящее время «Группа двадцати» предпринимает попытки обеспечить прозрачность и обоснованность своей деятельности за счет строго контролируемых механизмов. Эти механизмы включают взаимодействие со СМИ, публикацию отчетов о выполнении принятых обязательств, а также взаимодействие с гражданскими организациями и деловым сообществом.

Принятие Плана действий «Группы двадцати» по имплементации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. в качестве лейтмотива деятельности «Группы двадцати» не только создает вызовы, но и открывает возможности для усиления подотчетности «Группы двадцати». К этим вызовам относится потребность в обеспечении внешней подотчетности в адрес населения стран, не входящих в «Группу двадцати» из-за глобального характера принятых обязательств; взаимодействие с системой ООН; а также многоплановый характер Повестки-2030. Два последних пункта касаются технических вопросов, связанных с продолжением работы существующих механизмов, в особенности механизма самоотчетности «Группы двадцати». В отчете Рабочей группы по развитию за 2017 г. намечились первые небольшие шаги в направлении развития системы отчетности по коллективным действиям по имплементации Повестки-2030. Структурирование будущих отчетов Рабочей группы по развитию в соответствии с Повесткой-2030 могло бы служить примером для существующей системы подотчетности. Это также может помочь совместить усилия механизмов «Группы двадцати» с системой отчетности ООН по имплементации Повестки. Недавно созданный механизм взаимной оценки может сыграть важную роль в учете индивидуального опыта имплементации принципов Повестки-2030 на уровне отдельных стран «Группы двадцати». Тем не менее вклад механизма взаимной оценки в общую подотчетность «Группы двадцати» во многом зависит от его дальнейшего развития в направлении представления достигнутых результатов широкой общественности.

Как бы то ни было, возможности системы самооценки в обеспечении подотчетности в целом ограничены недостатком достоверности отчетов. Это еще более очевидно в контексте отчетности по вопросам имплементации Повестки-2030, где пересекаются компетенции нескольких рабочих групп «Группы двадцати». В этой связи повышение прозрачности внутренних процессов «Группы двадцати» наряду с расширением возможностей для независимой оценки действий «Группы двадцати» являются одинаково важными для обеспечения подотчетности института.

Еще более значительную роль могут сыграть аутрич-группы, которым в контексте Повестки-2030 по определению уготована роль независимых контролеров предпринимаемых политиками и гражданским обществом совместных усилий. Аутрич-группы объединяют заинтересованность, знания и относительную самостоятельность суждений, что позволяет им выявлять возникающие расхождения. Первые шаги в данном направлении в контексте Повестки-2030 уже были сделаны «Группой двадцати», однако потенциал аутрич-групп во многом остается незадействованным: прежде всего, аутрич-группы нуждаются в более широком доступе к информации. Некоторые предложения по повышению подотчетности через увеличение прозрачности, такие как создание постоянного веб-сайта, могут быть осуществлены просто и быстро, остальные, например, предоставление странам, не входящим в «Группу двадцати», права голоса в ходе внутренних дискуссий «Группы двадцати», в настоящий момент могут рассматриваться только как перспективные направления работы.

В настоящей статье мы попытались структурировать дискуссию по вопросу подотчетности «Группы двадцати» как института. Необходимо отметить, что в силу базовых

особенностей «Группы двадцати» мы не могли представить всестороннюю оценку подотчетности «Группы двадцати» в отношении всех ее адресатов, в частности, не были рассмотрены механизмы, которые правительства стран — членов «Группы двадцати» задействуют для обеспечения подотчетности перед собственными национальными парламентами, так как это потребовало бы обзора ситуации в каждой отдельной стране. С учетом широко распространенного убеждения в том, что принятие решений на межгосударственном уровне может привести к проблеме перераспределения власти между законодательной и исполнительной ветвями [Beisheim, Brunnengräber, 2008, p.77f], национальные механизмы подотчетности являются актуальной темой для исследования.

Дух новаторства, заложенный в Повестку-2030, может быть использован для адаптации механизмов «Группы двадцати» к потребности в обеспечении большей подотчетности — не только в отношении управленческих вопросов в рамках «Группы двадцати» и ее рабочих групп, но и политической структуры механизмов «Группы двадцати». Рост согласованности и учет многоуровневого характера Повестки-2030 при ее имплементации могут помочь в повышении подотчетности и в конечном счете легитимности «Группы двадцати».

Источники

Affolder R.M. (2017) An Accountable United Nations Development System for the 21st Century. Paper for the United Nations Department of Economic and Social Affairs. Режим доступа: <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/sg-report-accountability-review.pdf> (дата обращения: 11.10.2018).

Alexander N., Caliar A. (2016) Some Highlights of the 2016 China-led G20 Summit. Washington, DC: Heinrich Böll Foundation. Режим доступа: https://us.boell.org/sites/default/files/uploads/2016/09/na-ca_g20-final.pdf (дата обращения: 11.10.2018).

Beisheim M. (2017) Die G20 und die 2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung: Kohärente Umsetzung und Rechenschaftslegung Stärken (SWP-Aktuell 31). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Режим доступа: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A31_bsh.pdf (дата обращения: 11.10.2018).

Beisheim M., Brunnengräber A. (2008) Das Parlament im Globalisierungsprozess. Ein Desiderat in der Parlamentarismus- und Global Governance-Forschung // Zeitschrift für Internationale Beziehungen. Vol. 15. No. 1. P. 73–100.

Bovens M. (2007) Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework // European Law Journal. Vol. 13. No. 4. P. 447–468.

Bradford C.I., Zhang H. (2015) Political Decisions and Institutional Innovations Required for Systemic Transformations Envisioned in the Post-2015 Sustainable Development Agenda. Режим доступа: <https://www.brookings.edu/research/political-decisions-and-institutional-innovations-required-for-systemic-transformations-envisioned-in-the-post-2015-sustainable-development-agenda/> (дата обращения: 11.10.2018).

Buchanan A. (2002) Political Legitimacy and Democracy // Ethics. Vol. 112. No. 4. P. 689–719.

Buchanan A., Keohane R.O. (2006) The Legitimacy of Global Governance Institutions // Ethics & International Affairs. Vol. 20. No. 4. P. 405–437.

Burall S., Neligan C. (2005) The Accountability of International Organizations. GPPi Research Paper No. 2. Berlin: Global Public Policy Institute (GPPi).

Callaghan M. (2015) G20 Growth Targets: Help or Hubris? // Global Summitry. Vol. 1. No. 1. P. 27–40.

General Assembly of the United Nations (2013) The United Nations in Global Economic governance. Resolution 67/289.

Gnath K., Schmucker C. (2013) Strengthening the Peer Review of the G20 Mutual Assessment Process. THINK20 Papers 2014, Policy Recommendations for the Brisbane G20 Summit. Sydney: Lowy Institute/ Режим доступа: <https://www.lowyinstitute.org/publications/think20-papers-2014-policyrecommendations-brisbane-g20-summit> (дата обращения: 11.10.2018).

Gronau J. (2015) Die Selbstlegitimation internationaler Institutionen. G8 und G20 im Vergleich. Frankfurt am Main: Campus.

G20 (2014a) Growth for all (2014 Brisbane Development Update). G20 Development Working Group. Режим доступа: http://www.g20.utoronto.ca/2014/2014_brisbane_development_update.pdf (дата обращения: 12.11.10).

G20 (2014b) G20 Development Working Group Accountability Framework. G20 Development Working Group. Режим обращения: http://www.g20.utoronto.ca/2014/g20_development_working_group_accountability_framework.pdf (дата обращения: 11.10.2018).

G20 (2014c) G20 Leaders' Communiqué Brisbane Summit. Режим доступа: <https://www.g20.org/en/g20/timeline> (дата обращения: 11.10.2018).

G20 (2016) G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development. Режим доступа: https://www.b20germany.org/fileadmin/user_upload/G20_Action_Plan_on_the_2030_Agenda_for_Sustainable_Development.pdf (дата обращения 11.10.2018).

G20 (2017a) Hamburg Annual Progress Report on G20 Development Commitments. Режим доступа: https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/g20/DWG-annual-progress-report.pdf (дата обращения: 11.10.2018).

G20 (2017b) Hamburg update: Taking forward the G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development (G20 2017 Germany). Режим доступа: <https://www.consilium.europa.eu/media/23548/2017-g20-hamburg-upade-en.pdf> (дата обращения: 12.10.2018).

G20 Engagement Groups 2017 (2017) Statement for Open and Inclusive Societies. Режим доступа: https://www.die-gdi.de/fileadmin/user_upload/pdfs/dauerthemen_spezial/G20_Engagement_Groups_Statement_for_Open_and_Inclusive_Societies_final_16.02.2017.pdf (дата обращения: 11.10.2018).

G20 Engagement Groups on Climate and Energy 2017 (2017) Statement for a Sustainable Energy Transition. Режим доступа: http://blog.t20germany.org/wp-content/uploads/2017/03/20170322_B-C-T-20-Joint-Statement-Climate-and-Energy_FINAL.pdf (дата обращения: 11.10.2018).

Hale T.N. (2008) Transparency, Accountability, and Global Governance // Global governance: A Review of Multilateralism and International Organizations. Vol. 14. No. 1. P. 73–94.

Heinrich Böll Foundation (2016) The Solar System of G20: Engagement Groups. Режим доступа: https://www.boell.de/sites/default/files/uploads/2016/12/g20_-_the_fundamentals_4_the_solar_system_of_g20_-_engagement_groups.pdf (дата обращения: 11.10.2018).

Jones B. (2010) Making Multilateralism Work: How the G-20 can Help the United Nations. The Stanley Foundation Policy Analysis Brief, April. Режим доступа: http://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/Jones_PAB_410.pdf (дата обращения: 11.10.2018).

Keohane R.O. (2006) Accountability in World Politics // Scandinavian Political Studies. Vol. 29. No. 2. P. 75–87.

Keohane R.O. (2011) Global Governance and Legitimacy // Review of International Political Economy. Vol. 18. No. 1. P. 99–109.

Kirton J.J. (2016) G20 Governance for a Globalized World. L.: Routledge.

Kloke-Lesch A. (2016) The G20 and the Sustainable Development Goals (SDGs). Reflections on Future Roles and Tasks. G20 and Global Governance: Blue book of G20 Think Tank 2015–2016. Beijing: CITIC Publishing Group.

Koppell J.G.S. (2005) Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder” // Public Administration Review. Vol. 65. No. 1. P. 94–108.

Lay J., Brandi C., Scholz I., Alexander N., Thiele R., Upendra Das R., Klein R. (2017) Coherent G20 Policies Towards the 2030 Agenda for Sustainable Development (G20 Insights). Режим доступа: <http://www.g20insights.org/>

g20-insights.org/policy_briefs/coherent-g20-policies-towards-2030-agenda-sustainabledevelopment/ (дата обращения: 11.10.2018).

Ocampo J.A., Stiglitz J.E. (2011) From the G-20 to a Global Economic Coordination Council // *Journal of Globalization and Development*. Vol. 2. No. 2.

ODI (Overseas Development Institute) (2017) Germany Ignoring Majority of Fossil Fuel Subsidies in G20 Review. Режим доступа: <https://www.odi.org/news/840-germany-ignoring-majority-fossil-fuel-subsidiesg20-review-odi-experts> (дата обращения: 11.10.2018).

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2017) Technical Report on Progress on Structural Reform Under the G20 Enhanced Structural Reform Agenda. Режим доступа: <https://www.oecd.org/eo/growth/OECD-technical-report-progress-on-structural-reform-under-G20ESRA-april-2017.pdf> (дата обращения: 11.10.2018).

Park S. (2008) Assessing the Accountability of the World Bank Group. 49th International Studies Association (ISA) Annual Conference, San Francisco, 26–29 March.

Scharpf F.W. (1970) *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.

Schedler A. (1999) Conceptualizing Accountability. The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies / A. Schedler, L. Diamon, M.F. Plattner (eds). L.: Lynn Reinner Publishers. P. 13–28.

Scholte J.A. (2004) Civil Society and Democratically Accountable Global Governance // *Government and opposition*. Vol. 39. No. 2. P. 211–233.

Scholte J.A. (2011) Global Governance, Accountability and Civil Society. Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance / J.A. Scholte (ed.). Cambridge: Cambridge University Press. P. 8–41.

Slaughter S. (2013) The Prospects of Deliberative Global Governance in the G20: Legitimacy, Accountability, and Public Contestation // *Review of International Studies*. Vol. 39. No. 1. P. 71–90.

Take I. (2009) Legitimes Regieren auf 3 Ebenen – Konzeption und Analyseraster. Legitimes Regieren jenseits des Nationalstaats / I. Take (ed.). Baden-Baden: Nomos Verlag. P. 9–25.

te Velde D.W. (2012) Accountability and Effectiveness of the G20's Role in Promoting Development. Overseas Development Institute (ODI analysis, views, annotated bibliography and workshop report). Режим доступа: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7842.pdf> (дата обращения: 11.10.2018).

von Haldenwang C. (2016) Measuring Legitimacy – New Trends, Old Shortcomings? Discussion Paper 18/2016. Bonn: German Development Institute.

von Haldenwang C. (2017) The Relevance of Legitimation – a New Framework for Analysis // *Contemporary Politics*. Vol. 23. No. 3. P. 269–286.

Woods N. (2001) Making the IMF and the World Bank More Accountable // *International Affairs*. Vol. 77. No. 1. P. 83–100.

Towards a More Accountable G20? Accountability Mechanisms of the G20 and the New Challenges Posed to Them by the 2030 Agenda

S. Hilbrich, J. Schwab

Sören Hilbrich – researcher in the research programme “Transformation of Economic and Social Systems” at the German Development Institute; Tulpenfeld 6, Bonn, 53113, Germany; E-mail: soeren.hilbrich@die-gdi.de

Jakob Schwab – researcher in the research programme “Transformation of Economic and Social Systems” at the German Development Institute; Tulpenfeld 6, Bonn, 53113, Germany; E-mail: jakob.schwab@die-gdi.de

Abstract

The legitimacy of the Group of 20 (G20) is frequently challenged: the group has been criticised by non-member states, non-governmental organisations (NGOs) and in both the scientific and broader public debate with regard to the content and effectiveness of its policy measures and its limited membership structure. Accountability mechanisms can attenuate these shortcomings in different ways: they can increase the capacity of the citizens of the member states to surveil the activities of the G20 and can form the basis of learning processes within the group so as to increase effectiveness. In addition, accountability mechanisms directed towards non-member states can make the G20 more receptive to the interests of people who do not live in its own countries but are nevertheless affected by the policies of the G20. In this paper we analyse the existing accountability mechanisms of the G20 and discuss the challenges that the adoption of the 2030 Agenda for Sustainable Development as a guiding framework for G20 work poses to them. While the G20 also constitutes a platform for the reciprocal accountability of its individual member countries, our focus lies on the accountability mechanisms of the institution of the G20 as a whole. Based on the literature, we can identify three elements of accountability: transparency, justification, and enforcement. The institutionalised accountability mechanisms of the G20 are primarily directed at the first two elements of accountability, as the G20 – like all club governance institutions is not subject to any formal sanctioning mechanisms. However, besides being valuable in their own right, transparency and justification make weaker forms of sanctions such as criticism by independent agents as well as reputational effects possible. The most prominent accountability mechanisms of the G20 are its interaction with the media; the publication of accountability reports; and a dialogue process with the so-called Engagement Groups from civil society, business, and academia. In the end, these mechanisms are intended to render the G20 accountable to the citizens within and outside G20 countries (either directly, or mediated by other agents). At the same time, however, they sometimes also fulfil an additional function for the G20 itself, namely tracking its own work towards its commitment to learn from past experiences.

In 2015, the international community adopted the 2030 Agenda for Sustainable Development as a universal development agenda. The G20 assumed the principles of the 2030 Agenda and a special responsibility for its implementation through its 2016 G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development. Thereby, new challenges for accountability in the G20 have arisen.

When looking towards the future, several suggestions for the G20 can be raised in order to increase its accountability, particularly in light of the demands set by its role in the implementation of the 2030 Agenda. To increase the credibility of its accountability processes, it is necessary to allow for more independent evaluation. For this to be possible, the work of the G20 must become first and foremost more transparent. Possible ways to achieve this range from the establishment of a permanent website, over allowing selected civil society members to attend its working group meetings, to publishing agendas, minutes and issue notes. Self-reports should best be concentrated on descriptions rather than selfevaluation. In order to allow for coherent reporting on the 2030 Agenda, one central report should overarchingly cover all relevant G20 actions in the so-called Sustainable Development Sectors (SDSs) of the G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development (and its 2017 Hamburg Update). Comprehensive reporting on joint actions taken by the G20 could complement the United Nations follow-up process for individual countries. If given sufficient access to the relevant information, Engagement Groups such as the T20 (Think 20) could play a vital role in providing credible and informed independent evaluation of G20 policies. This would be a particularly promising way forward in the context of the 2030 Agenda, as the agenda will require common efforts by both policymakers and society for its successful implementation. Improving on its existing system of accountability mechanisms cannot fully compensate for the lack of legitimacy that is associated with the exclusionary institutional set-up of the G20. Yet establishing “streamlined, coherent, and credible” accountability processes (G20, 2016, p. 15) could prove to be a key element in addressing its legitimacy problems.

Key words: G20; sustainable development; accountability mechanisms

For citation: Hilbrich S., Schwab J. (2018) Towards a More Accountable G20? Accountability Mechanisms of the G20 and the New Challenges Posed to Them by the 2030 Agenda. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 4, pp. 7–38 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-01.

“Towards a More Accountable G20? Accountability Mechanisms of the G20 and the New Challenges Posed to Them by the 2030 Agenda” by S. Hilbrich, J. Schwab, English text¹.

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (German Development Institute). Translated and reproduced with permission. German Development Institute is not responsible for the accuracy of this translation.

References

- Affolder R.M. (2017) An Accountable United Nations Development System for the 21st Century (Paper for the United Nations Department of Economic and Social Affairs). Available at: <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/sg-report-accountability-review.pdf> (accessed 11 October 2018).
- Alexander N., Caliori A. (2016) Some Highlights of the 2016 China-led G20 Summit. Washington, DC: Heinrich Böll Foundation. Available at: https://us.boell.org/sites/default/files/uploads/2016/09/na-ca_g20-final.pdf (accessed 11 October 2018).
- Beisheim M. (2017) Die G20 und die 2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung: Kohärente Umsetzung und Rechenschaftslegung Stärken (SWP-Aktuell 31). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Available at: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A31_bsh.pdf (accessed 11 October 2018).
- Beisheim M., Brunnengräber A. (2008) Das Parlament im Globalisierungsprozess. Ein Desiderat in der Parlamentarismus- und Global Governance-Forschung. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, vol. 15, no 1, pp. 73–100.
- Bovens M. (2007) Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, vol. 13, no 4, pp. 447–468.
- Bradford C.I., Zhang H. (2015) Political Decisions and Institutional Innovations Required for Systemic Transformations Envisioned in the post-2015 Sustainable Development Agenda. Available at: <https://www.brookings.edu/research/political-decisions-and-institutional-innovations-required-for-systemic-transformations-envisioned-in-the-post-2015-sustainable-development-agenda/> (accessed 11 October 2018).
- Buchanan A. (2002) Political Legitimacy and Democracy. *Ethics*, vol. 112, no 4, pp. 689–719.
- Buchanan A., Keohane R.O. (2006) The Legitimacy of Global Governance Institutions. *Ethics & International Affairs*, vol. 20, no 4, pp. 405–437.
- Burall S., Neligan C. (2005) The Accountability of International Organizations. GPPi Research Paper no 2. Berlin: Global Public Policy Institute (GPPi).
- Callaghan M. (2015) G20 Growth Targets: Help or Hubris? *Global Summitry*, vol. 1, no 1, pp. 27–40.
- General Assembly of the United Nations (2013) The United Nations in Global Economic Governance. Resolution 67/289.
- Gnath K., Schmucker C. (2013) Strengthening the Peer Review of the G20 Mutual Assessment Process. THINK20 Papers 2014, Policy Recommendations for the Brisbane G20 Summit. Sydney: Lowy Institute. Available at: <https://www.lowyinstitute.org/publications/think20-papers-2014-policyrecommendations-brisbane-g20-summit> (accessed 11 October 2018).

¹ Hilbrich S., Schwab J. (2018) Towards a More Accountable G20? Accountability Mechanisms of the G20 and the New Challenges Posed to Them by the 2030 Agenda. Discussion Paper no 13, German Development Institute. Available at: <https://www.die-gdi.de/en/discussion-paper/article/towards-a-more-accountable-g20-accountability-mechanisms-of-the-g20-and-the-new-challenges-posed-to-them-by-the-2030-agenda/> (accessed 11 October 2018).

- Gronau J. (2015) Die Selbstlegitimation Internationaler Institutionen. G8 und G20 im Vergleich. Frankfurt am Main: Campus.
- G20 (2014a) Growth for All (2014 Brisbane Development Update). G20 Development Working Group. Available at: http://www.g20.utoronto.ca/2014/2014_brisbane_development_update.pdf (accessed 12 October 2018).
- G20 (2014b) G20 Development Working Group Accountability Framework. G20 Development Working Group. Available at: http://www.g20.utoronto.ca/2014/g20_development_working_group_accountability_framework.pdf (accessed 12 October 2018).
- G20 (2014c) G20 Leaders' Communiqué Brisbane Summit. Available at: <https://www.g20.org/en/g20/time-line> (accessed 12 October 2018).
- G20 (2016) G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development (G20 2016 China). Available at: https://www.b20germany.org/fileadmin/user_upload/G20_Action_Plan_on_the_2030_Agenda_for_Sustainable_Development.pdf (accessed 12 October 2018).
- G20 (2017a) Hamburg Annual Progress Report on G20 Development Commitments (G20 2017 Germany). Available at: https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/g20/DWG-annual-progress-report.pdf (accessed 12 October 2018).
- G20 (2017b) Hamburg update: Taking Forward the G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development (G20 2017 Germany). Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/23548/2017-g20-hamburg-upade-en.pdf> (accessed 12 October 2018).
- G20 Engagement Groups 2017 (2017) Statement for Open and Inclusive Societies. Available at https://www.die-gdi.de/fileadmin/user_upload/pdfs/dauerthemen_spezial/G20_Engagement_Groups_Statement_for_Open_and_Inclusive_Societies_final_16.02.2017.pdf (accessed 11 October 2018).
- G20 Engagement Groups on Climate and Energy 2017 (2017) Statement for a Sustainable Energy Transition. Available at: http://blog.t20germany.org/wp-content/uploads/2017/03/20170322_B-C-T-20-Joint-Statement-Climate-and-Energy_FINAL.pdf (accessed 11 October 2018).
- Hale T.N. (2008) Transparency, Accountability, and Global Governance. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 14, no 1, pp. 73–94.
- Heinrich Böll Foundation (2016) The Solar System of G20: Engagement Groups. Available at: https://www.boell.de/sites/default/files/uploads/2016/12/g20_-_the_fundamentals_4_the_solar_system_of_g20_-_engagement_groups.pdf (accessed 11 October 2018).
- Jones B. (2010) Making Multilateralism Work: How the G-20 can Help the United Nations. The Stanley Foundation Policy Analysis Brief, April. Available at http://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/Jones_PAB_410.pdf (accessed 11 October 2018).
- Keohane R.O. (2006) Accountability in World Politics. *Scandinavian Political Studies*, vol. 29, no 2, pp. 75–87.
- Keohane R.O. (2011) Global Governance and Legitimacy. *Review of International Political Economy*, vol. 18, no 1, pp. 99–109.
- Kirton J.J. (2016) G20 Governance for a Globalized World. London: Routledge.
- Kloke-Lesch A. (2016) The G20 and the Sustainable Development Goals (SDGs). Reflections on Future Roles and Tasks. G20 and Global Governance: Blue Book of G20 Think Tank 2015–2016. Beijing: CITIC Publishing Group, pp. 55–71.
- Koppell J.G.S. (2005) Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. *Public Administration Review*, vol. 65, no 1, pp. 94–108.
- Lay J., Brandi C., Scholz I., Alexander N., Thiele R., Upendra Das R., Klein R. (2017) Coherent G20 Policies Towards the 2030 Agenda for Sustainable Development (G20 Insights). Available at: http://www.g20-insights.org/policy_briefs/coherent-g20-policies-towards-2030-agenda-sustainabledevelopment/ (accessed 11 October 2018).
- Ocampo J.A., Stiglitz J.E. (2011) From the G-20 to a Global Economic Coordination Council. *Journal of Globalization and Development*, vol. 2 (2), Article 9.

ODI (Overseas Development Institute) (2017) Germany Ignoring Majority of Fossil Fuel Subsidies in G20 Review. Available at: <https://www.odi.org/news/840-germany-ignoring-majority-fossil-fuel-subsidiesg20-review-odi-experts> (accessed 11 October 2018).

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2017) Technical Report on Progress on Structural Reform Under the G20 Enhanced Structural Reform Agenda. Available at: <https://www.oecd.org/eco/growth/OECD-technical-report-progress-on-structural-reform-under-G20ESRA-april-2017.pdf> (accessed 11 October 2018).

Park S. (2008) Assessing the Accountability of the World Bank Group. Paper prepared for the 49th International Studies Association (ISA) Annual Conference, 26–29 March, San Francisco.

Scharpf F.W. (1970) *Demokratietheorie Zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.

Schedler A. (1999) Conceptualizing Accountability. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (A. Schedler, L. Diamon, M.F. Plattner (eds)). London: Lynn Reinner Publishers, pp. 13–28.

Scholte J.A. (2004) Civil Society and Democratically Accountable Global Governance. *Government and opposition*, vol. 39 (2), pp. 211–233.

Scholte J.A. (2011) Global Governance, Accountability and Civil Society. *Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance* (J.A. Scholte (ed.)). Cambridge: Cambridge University Press, pp. 8–41.

Slaughter S. (2013) The Prospects of Deliberative Global Governance in the G20: Legitimacy, Accountability, and Public Contestation. *Review of International Studies*, vol. 39, no 1, pp. 71–90.

Take I. (2009) Legitimes Regieren auf 3 Ebenen – Konzeption und Analyseraster. *Legitimes Regieren jenseits des Nationalstaats* (I. Take (ed.)). Baden-Baden: Nomos Verlag, pp. 9–25.

te Velde D.W. (2012) Accountability and Effectiveness of the G20's Role in Promoting Development. Overseas Development Institute (ODI analysis, views, annotated bibliography and workshop report). Available at: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7842.pdf> (accessed 11 October 2018).

von Haldenwang C. (2016) Measuring Legitimacy – New Trends, Old Shortcomings? Discussion Paper 18/2016. Bonn: German Development Institute.

von Haldenwang C. (2017) The Relevance of Legitimation – a New Framework for Analysis. *Contemporary Politics*, vol. 23, no 3, pp. 269–286.

Woods N. (2001) Making the IMF and the World Bank More Accountable. *International Affairs*, vol. 77, no 1, pp. 83–100.

Латинская Америка в «Группе двадцати»: преемственность и новые темы повестки (2008–2018 гг.)¹

С. Нахон

Нахон Сесилия — PhD, исполнительный директор, «Модель “Группы двадцати”», Американский университет; бывший посол Аргентины в США и шерпа Аргентины в «Группе двадцати»; US, Washington, DC 20016, 4400 Massachusetts Avenue, NW; E-mail: cnhon@gmail.com

«Группа двадцати» появилась на глобальной арене вскоре после банкротства финансового гиганта — банка Lehman Brothers, до того момента четвертого по величине инвестиционного банка в США, банка со 158-летней историей. 15 сентября 2008 г. случилось невообразимое. Международная финансовая система пошатнулась, а традиционные инструменты политики оказались не в состоянии остановить это падение. Начавшийся с середины 2007 г. резкий спад цен на жилье и «схлопывание» рынка субстандартной ипотеки привели к волне банкротств в финансовом секторе в США и странах Европы. В октябре 2008 г. и индикатор Спред «ти-И-ди» (“TED spread” indicator)², показывающий уровень стресса в банковском секторе США, и «глобальный индекс облигаций развивающихся стран» (“EMBI Global spread” index), показывающий уровень риска для 61 страны с переходной экономикой, достигли своих исторических максимумов [IMF, 2017]. Это означало, что финансовый кризис не ослаб, а, напротив, стал распространяться по всему миру.

Именно в тот момент президент США Джордж Буш-младший, второй президентский срок которого подходил к концу, решил собрать саммит глав государств и правительств ключевых экономик мира. Выбор стран был обусловлен тенденциями формирования многостороннего миропорядка, в том числе возвышением Китая. Таким образом, «властители глобального управления» — «Группа семи», объединяющая наиболее развитые экономики, была дополнена крупнейшими развивающимися странами³. «Двадцатка», объединившая 19 стран и Европейский союз, рассматривалась как «системно значимый институт», на долю которого приходится более 80% глобального производства, 75% — международной торговли и 66% — мирового населения. С 1999 г. группа действовала как технический форум для координации министров финансов стран-участниц⁴, однако в ноябре 2008 г. состоялся первый саммит лидеров G20 в Вашингтоне. В инаугурационном саммите приняли участие главы трех крупнейших латиноамериканских экономик: Аргентины, Бразилии и Мексики.

¹ Статья поступила в редакцию в мае 2018 г.

Перевод выполнен Е.А. Сафонкиной, научным сотрудником Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

² Разница между ставкой по казначейским векселям США и ставкой по евродолларам (*Примеч. пер.*).

³ «Группа двадцати» объединяет страны — члены «Группы семи» (Великобритания, Германия, Италия, Канада, США, Франция, Япония) + Европейский союз, Австралию и ряд стран с переходной экономикой: Аргентину, Бразилию, Индию, Индонезию, Китай, Мексику, Республику Корея, Россию, Саудовскую Аравию, Турцию и ЮАР. Испания является постоянной приглашенной страной. Также ежегодно страна-председатель выбирает другие приглашенные страны в соответствии со своими региональными приоритетами.

⁴ Первая встреча «Группы двадцати» состоялась в Берлине в 1999 г. по инициативе министра финансов США Ларри Саммерса и министра финансов Канады Пола Мартина, которые отобрали участников, исходя из их значимости для мировой экономики, а также стремления обеспечить определенный региональный баланс, что, безусловно, не могло исключить определенного самоволия [Kharas, Lombardi, 2012].

За десятилетие, прошедшее с саммита в Вашингтоне, лидеры стран — участниц «двадцатки» встретились в общей сложности 12 раз. Тринадцатый саммит состоится в ноябре 2018 г. в Буэнос-Айресе в ходе председательства Аргентины. До этого саммит лидеров G20 принимала Мексика (в Лос-Кабосе), а Бразилия выступала в качестве координатора «двадцатки» в 2008 г. в ходе перехода от формата встреч министров к формату встреч лидеров.

В данной статье исследуются роль и основной вклад трех латиноамериканских стран в деятельность «Группы двадцати» за последнее десятилетие. Автор, в частности, постарался проанализировать преемственность и новые темы в повестке G20, обусловленные региональными приоритетами. В начале статьи представлен обзор изменений, происходивших с G20 на протяжении первого десятилетия ее работы. Затем исследуется вклад латиноамериканских стран в работу данного института. Статья завершается кратким представлением альтернативного подхода и повестки для «двадцатки».

Ключевые слова: «Группа двадцати»; преемственность повестки

Для цитирования: Нахон С. (2018) Латинская Америка в «Группе двадцати»: преемственность и новые темы повестки (2008–2018 гг.) // Вестник международных организаций. Т. 13. № 4. С. 39–54 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-02.

Десятилетие «Группы двадцати»: от «кризисного комитета» к комитету в кризисе

«Кризисный комитет» (2008–2009 гг.)

В ходе саммитов в Вашингтоне (2008 г.), Лондоне (апрель 2009 г.) и Питтсбурге (сентябрь 2009 г.) «Группа двадцати» функционировала как своего рода «кризисный комитет»: лидеры встретились, чтобы определить дальнейшие совместные направления действий по принятию исключительных мер для стабилизации финансовых рынков, сдерживания кризиса и восстановления глобального роста. Они достигли многостороннего соглашения для стимулирования крупнейших экономик действовать согласованным образом. США обеспечили вливание в размере нескольких миллиардов долларов за счет комбинации мер фискальной и монетарной политики: пакет антикризисных мер и мер стимулирования поднял бюджетный дефицит США с 1,1% ВВП в 2007 г. до 9,8% в 2009 г., в то время как Федеральная резервная система США понизила размер процентной ставки до исторического уровня и прибегла к мерам нетрадиционной монетарной политики (валютному стимулированию) для увеличения ликвидности рынка⁵. Европейский центральный банк также реализовывал экспансивную монетарную политику, а большинство стран — членов ЕС объявили о контрциклической налогово-бюджетной политике.

В своем первом совместном заявлении в духе кейнсианства лидеры стран — членов «Группы двадцати» подтвердили «совместное понимание» «рыночных принци-

⁵ Когда в 2008 г. Сенат США одобрил Закон об экстренной стабилизации экономики, президент Дж. Буш так объяснил мотивы его принятия американской общественности: «Принимая этот закон, мы принимаем решительные меры, чтобы помочь предотвратить кризис на Уолл-стрит, чтобы он не распространился по всей стране. Мы продемонстрировали миру, что Соединенные Штаты Америки стабилизируют свои финансовые рынки и сохраняют ведущую роль в глобальной экономике <...> Будучи сторонником свободного предпринимательства, я верю, что вмешательство правительства должно происходить только при необходимости. В этой ситуации вмешательство действительно необходимо». Сразу после вступления в должность в январе 2009 г. новый президент Барак Обама удвоил меры стимулирования.

пов» и «открытых торговых и инвестиционных режимов», а также обязались «избегать протекционизма» [G20 Leaders' Declaration, 2008]. Кроме того, лидеры «двадцатки» признали необходимость изменения системы: «...мы должны заложить основу для реформы, чтобы не допустить в будущем повторения глобального кризиса, подобного нынешнему». По правде говоря, кризис был обусловлен не только финансовыми банкротствами, но также интеллектуальным банкротством: согласно базовой неоклассической экономической теории, кризис, по идее, на наиболее идеальном финансовом рынке мира был невозможен. Офис независимой оценки Международного валютного фонда отметил, что сам институт «не ожидал кризиса в тот период и такого масштаба, поэтому не мог предупредить своих членов» [IMF, 2011, p. 5]. Уровень дезориентации был высоким: вскоре после банкротства Lehman Brothers руководство МВФ заявило о том, что экономика США избежала резкого снижения темпов роста (июнь 2008 г.) и что риски ухудшения финансовой ситуации невелики (июль 2008 г.).

Учитывая неспособность институтов, ответственных за обеспечение финансовой и монетарной стабильности, справиться с кризисом, призыв к созданию «новых Бреттон-Вудских институтов» распространился среди стран — членов «двадцатки»⁶. Однако подобное стремление продолжалось недолго, в итоге возобладала более консервативная точка зрения: в основе реформ, выдвинутых «двадцаткой», лежало укрепление международного финансового регулирования, надзор, мониторинг и координация. Удивительно, но МВФ после кризиса значительно укрепился. Во-первых, поскольку он получил капитализацию в размере 750 млрд долл. для расширения своих финансовых программ, принципы реализации которых остались неизменными. Во-вторых, благодаря давлению стран с переходной экономикой, прежде всего БРИКС, «Группа двадцати» в ходе саммита в Сеуле (2010 г.) договорилась о реформе квот и управления МВФ (число голосов), чтобы они отражали реальную роль стран с переходной экономикой в глобальной экономике. Это действительно сделало МВФ институтом с более гармоничной представленностью членов⁷.

Ведущий форум для международного экономического сотрудничества (2010–2015 гг.)

В 2009 г. в глобальной экономике произошел наиболее серьезный и глубокий спад за несколько десятилетий ($-0,1\%$), вызванный кризисом в развитых экономиках ($-3,4\%$) [IMF, 2017]. Кризис быстро обрел название «Великая рецессия». Однако программы по стимулированию спроса сделали свое дело, и в 2010 г. развитые экономики восстановили темпы экономического роста (3%), глобальная экономика также вернулась к положительным показателям ($5,4\%$). Лидеры стран — членов «двадцатки» вновь встретились в Торонто в 2010 г., чтобы обсудить достигнутые результаты. В ходе саммита была одобрена миссия «двадцатки» как «ведущего форума для международного экономического сотрудничества», а также поставлена цель достижения «уверенного, устойчивого и сбалансированного роста».

Хотя наиболее острая фаза финансового кризиса, казалось, прошла, кризис продолжал оказывать серьезное отрицательное воздействие на реальную экономику, что

⁶ Среди лидеров, которые призывали к новым Бреттон-Вудским институтам, были премьер-министр Великобритании Гордон Браун и президент Франции Николя Саркози.

⁷ Хотя реформа управления МВФ была согласована «двадцаткой» в 2010 г., ее имплементация затянулась более чем на пять лет из-за задержки процедуры одобрения Конгрессом США. США стали последней из «Группы двадцати» юрисдикцией, которая ратифицировала ее. Согласие США было необходимо, чтобы получить 85% необходимых голосов в МВФ.

нашло отражение в резком росте безработицы, прежде всего в развитых (европейских) странах, а также среди молодежи. Пока страны с переходной экономикой, и в определенной степени США, выступали за продолжение политики по стимулированию спроса, европейские страны, прикрываясь «недостаточным фискальным пространством» и высоким уровнем долга в ряде экономик, настаивали на сокращении кейнсианских программ в пользу так называемой фискальной консолидации (т.е. политики жесткой экономии и регулирования).

В 2010–2011 гг. «Группа двадцати» изменила направление действий и стала выступать за «фискальную консолидацию» (включая снижение социальных расходов) и «структурные реформы» (включая отмену регулирования рынков труда) вместо продолжения реализации мер для восстановления экономики, что было исторической проциклической ошибкой, которая привела к затянувшейся рецессии в странах ЕС и слабым темпам восстановления экономик по всему миру [Polaski, Nahón, 2017]. Подобная самонадеянность нашла отражение в Коммюнике G20, которая несколько раз провозглашала окончание кризиса, несмотря на повторное его обнаружение. В действительности «эпицентр» кризиса переместился из США в еврозону, которая вновь оказалась в состоянии рецессии в 2012 г., а страны южноевропейской «периферии» столкнулись с повторяющимися долговыми кризисами (в это время появился негативный акроним PIGS применительно к кризисной ситуации в Португалии, Ирландии, Греции и Испании (Portugal, Ireland, Greece, Spain)). Финансовая нестабильность и кризис в сфере занятости превратились в постоянное явление в Европе вследствие ожидаемого свертывания программ стимулирования. К середине 2014 г. падение глобального спроса, последствия программы количественного смягчения Федерального резерва США, а также окончание цикла роста цен на сырьевые товары оказали негативное воздействие на страны с переходной экономикой — темпы экономического роста в КНР замедлились, а в России и Бразилии началась экономическая рецессия. Однако даже в этих условиях экономического спада страны с переходной экономикой, прежде всего в Азии, оставались ключевым источником роста глобальной экономики, более чем в 2 раза превышая темпы роста развитых стран⁸.

Постепенно, с распространением кризиса, который оказывал все более тяжелое воздействие на рынки труда и жизнь граждан, «двадцатка» стала расширять свою повестку дня за счет включения новых вопросов, таких как занятость, развитие, миграция, борьба с изменением климата, энергетика и борьба с терроризмом (в силу терактов в ряде стран-членов. — *Примеч. пер.*). Произошла консолидация форума в качестве механизма для диалога и координации политики на высшем политическом уровне между ведущими экономиками мира. На этом этапе стали создаваться новые форматы взаимодействия: от встреч технических рабочих групп до министерских встреч. Были организованы встречи министров иностранных дел, министров сельского хозяйства, министров труда, министров энергетики, министров торговли в дополнение к регулярным встречам (4 или 5 раз в год) министров финансов, глав центральных банков и шерп стран — членов «Группы двадцати»⁹. Постепенно саммиты превратились в удобные площадки для проведения двусторонних и многосторонних встреч между главами стран-участниц.

В ходе саммитов в Каннах (2011 г.), Санкт-Петербурге (2013 г.) и Анталье (2015 г.) вопросы сохраняющейся безработицы, стагнации в росте заработных плат и растущего

⁸ В период с 2011 по 2016 г. темп экономического роста развитых экономик мира составлял 1,7%, в то время как стран с переходной экономикой и развивающихся стран — в среднем 5% [IMF, 2017].

⁹ Шерпы являются представителями глав государств — членов «двадцатки». Занимаются вопросами координации переговоров до саммитов и обеспечивают преемственность национальных позиций каждой страны. Сфера их ответственности включает преимущественно вопросы нефинансовой повестки форума.

неравенства укрепились в повестке «двадцатки». Глобальная экономика вступила в период неравномерного, неустойчивого и умеренного роста (ниже докризисных показателей), что не могло способствовать восстановлению рынков труда. По оценкам Международной организации труда (МОТ), в тот период дефицит рабочих мест в мире составлял 200 млн.

В довершение всего доля национального дохода, получаемая работниками за последние десятилетия, снизилась во всех странах — членах «двадцатки», прежде всего в развитых странах, и разрыв между уровнем производительности работников и зарплатами увеличился [ILO/OECD, 2015]. В этой связи лидеры призвали к формированию более «инклюзивной» экономики, и «двадцатка» выработала набор конкретных рекомендаций по борьбе с данными негативными тенденциями [G20, 2015]. Однако на практике большинство стран — членов «Группы двадцати» не реализовывали данные рекомендации, тем самым упуская возможность предотвратить рост недовольства в отношении глобализации [Polaski, 2017]. Недостаточно своевременные и подходящие меры привели, особенно в Европе и США, к победам на выборах кандидатов, представляющих ультранационалистические ксенофобские партии.

Деглобализация и разочарование в «двадцатке» (2016–2018 гг.)

Как МВФ не предвидел глобальный кризис в 2008 г., так и «Группа двадцати» не ожидала «сюрпризов» на выборах по обеим сторонам Северной Атлантики в 2016 г. Брексит, а также результаты выборов в США, Великобритании, Франции, Германии и Италии, продемонстрировали отвержение традиционных общественно-политических элит¹⁰. Либеральный международный порядок, опирающийся на принципы рыночной экономики и экономической открытости, за который выступала «Группа двадцати», оказался под вопросом. Спустя десять лет после начала кризиса структура, которая была создана для борьбы с ним, сама втянула себя в новый кризис.

Кризис «Группы двадцати» имеет две составляющие. С одной стороны, форум был ослаблен тем, что многосторонняя система пошатнулась в целом, в силу проамериканских позиций президента Дональда Трампа. На последнем саммите «двадцатки» в Гамбурге впервые не удалось достичь консенсуса по ключевому вопросу, и итоговая декларация завершилась фразой о признании позиции США по вопросам изменения климата, отличной от позиций других стран. Тогда «двадцатка» выглядела как G1 + G19. С того момента нападки США на многостороннюю систему стали лишь нарастать, что нашло отражение в провальном саммите «Группы семи» в прошлом июне, в ходе которого президент США отказался от переговоров, шокировав премьер-министра страны-председателя Джастина Трюдо. В итоге США не поддержали официальное коммюнике саммита. Введение США тарифов на импорт стали и алюминия в 25% и 10% также дискредитировало «двадцатку», которая призывала к решению проблемы избыточных мощностей в стальной отрасли посредством многосторонних переговоров. В начале лета 2018 г. США ввели пошлины на товары из КНР, рынок которых составляет 34 млрд долл. США, что стало прямым нарушением правил ВТО и получило название «крупнейшей в истории торговой войны» между двумя ведущими экономиками мира и несколькими странами — членами «Группы двадцати», которые приняли соответствующие регуляторные меры.

Хотя заявления и решения Д. Трампа являются наиболее видимым проявлением кризиса, причина этой напряженности имеет более глубокие корни: принципы

¹⁰ Подробнее см. в [Polaski, Nahón, 2017].

и рекомендации «двадцатки» подрывают имевшие место недавно выступления против сложившейся международной системы в развитых странах. В процессе глобализации и финансиализации всегда есть победители и проигравшие, однако доля проигравших в последние десятилетия значительно возросла. По оценкам ОКСФАМ (2018 г.), 82% материальных благ, созданных в 2017 г., находились у 1% богатейшего населения планеты, в то время как 3,7 млрд граждан, составляющих беднейшую долю мирового населения, по-прежнему бедствовали. Пока получившие преимущества от глобализации продвигали свои «рецепты успеха» по всему миру, у «проигравших» не было возможности голоса. В последнее десятилетие на повестку «Группы двадцати» все в большей мере стали оказывать влияние крупные финансовые институты и мультинациональные корпорации. Как прямо отметил в отношении США Дж. Стиглиц, «...повестка дня в сфере торговли определялась и служила интересам крупных мультинациональных компаний в ущерб работникам и обычным гражданам».

В этих условиях Германия как страна, принимающая председательство в «двадцатке» в 2017 г., предложила бороться «со страхами и устранять барьеры, вызванные глобализацией», признавая необходимость ответа на рост деглобализационных настроений. Однако ответ лидеров на саммите в Гамбурге был поверхностным, поскольку вектор политики форума не изменился. Положительным сигналом стало то, что группа в большей степени акцентировала необходимость «инклюзивного» роста (слово «инклюзивный» 18 раз встречается в Гамбургской декларации). Это означало признание роста неравенства и того, что «преимущества глобализации не получили достаточного распространения». Однако эти заслуживающие одобрения заявления не трансформировались в последовательную политику, которая способствовала бы более равномерному распределению дохода и богатства. В реальности во многих странах — членах «Группы двадцати», как и в Латинской Америке, текущая экономическая политика значительно усиливает бедность и неравенство. Несмотря на общую риторику и недавние конфликты между странами-участницами, в «двадцатке» по-прежнему преобладают традиционные подходы: политика либерализации, дерегулирования и фискальной консолидации, которые и обусловили рост деглобализационных настроений.

Путь Латинской Америки в «Группе двадцати»: преемственность и новые темы повестки

В течение последнего десятилетия роль и повестка латиноамериканских стран в «Группе двадцати» менялись. Четко прослеживаются два периода, совпадающие с политическими предпочтениями правительств региона: в ходе первого этапа (2008–2015 гг.) у власти находились влиятельные левые правительства, в ходе второго (начавшегося в 2016 г.) — консервативные правые¹¹.

От региональной интеграции к конкурентной фрагментации

Независимо от периода перед правительствами стояла задача создания и продвижения общей повестки в «двадцатке», которая бы учитывала не только приоритеты

¹¹ Первый период включает правительства Кристины Кишнер в Аргентине, правительства Лула да Силва и Дилмы Руссефф в Бразилии, а также Фелипе Кальдерона и Энрике Пенья Ньето в Мексике. Второй период соотносится с правительствами Маурисио Макри, Мишела Темера (который пришел к власти после институционального переворота в августе 2016 г.) и Энрике Пенья Ньето соответственно.

трех латиноамериканских участниц G20, но и интересы всего региона в целом. Однако можно выделить существенные отличия в динамике сотрудничества стран региона в «двадцатке» для каждого из периодов.

В период между 2008 и 2015 гг. Аргентина и Бразилия работали в «двадцатке» как стратегические союзники, предлагая приоритеты, координируя позиции и стремясь повысить влияние региона Латинской Америки. Неслучайно эти страны выступали за продвижение в «двадцатке» вопросов региональной интеграции, которая была одним из ключевых направлений их внешней политики. В то время имело место укрепление механизмов региональной интеграции, таких как МЕРКОСУР (Южноамериканский общий рынок), и создание новых, таких как УНАСУР (Союз южноамериканских наций, начал работу в 2004 г.) и СЕЛАК (Сообщество стран Латинской Америки и Карибского бассейна, с 2010 г.), развивалась и повестка дня «Группы двадцати». Аргентина и Бразилия формализовали свое сотрудничество в G20 посредством создания двустороннего комитета высокого уровня, который проводил регулярные встречи и консультации по вопросам повестки дня «двадцатки». Однако этот механизм не включал Мексику. Причем это было не результатом недостатка диалога или товарищества между тремя странами, а стратегического решения Мексики продвигать свои позиции в рамках международных экономических и финансовых форумов совместно с США, их влиятельным северным соседом и ключевым торговым партнером. В результате объединение усилий с Мексикой носило временный характер и было обусловлено наличием общих позиций по конкретным вопросам. Тем не менее три латиноамериканские страны принимали активное участие в неформальном механизме координации для развивающихся стран, который начиная с 2010 г. проводил встречи на регулярной основе для сближения позиций на уровне шерп ряда стран с переходной экономикой, включая Китай, Индию, Индонезию, Россию и ЮАР.

Что происходит сегодня с координацией латиноамериканских стран по вопросам повестки «Группы двадцати»? Принимая аргентинское председательство в «Группе двадцати» в декабре 2017 г. президент М. Макри заявил: «Мы хотим выражать позицию всего региона, а не только нашей страны». Эта идея впоследствии стала звучать из уст официальных лиц высокого уровня, а также различных экспертов, которые выступали за продвижение латиноамериканской повестки в рамках форума. Однако обещания президента Макри, как оказалось, расходятся с его внешней политикой. С момента своего прихода к власти глава страны, принимающей следующий саммит «двадцатки», содействовал снижению числа содержательных вопросов в повестке УНАСУР, не принял участия ни в одном саммите лидеров СЕЛАК и использовал МЕРКОСУР только в качестве платформы для переговоров о заключении соглашения о свободной торговле с Европейским союзом — регионом, который наряду с США стал приоритетом внешней политики Аргентины. Следовательно, Аргентина принимает «двадцатку» в момент ослабления региональной интеграции и координации, для которого характерны фрагментация, конкуренция и реализация индивидуальных стратегий внешней политики. Эту тенденцию подтверждают и интеграционные механизмы, которые являются либо селективными (Тихоокеанский альянс, Боливарианский альянс для народов нашей Америки (ALBA))¹², либо ситуативными (Лимская группа), либо потерявшими релевантность (Саммит американских государств, Организация американских государств).

¹² В состав Тихоокеанского альянса входят Мексика, Перу, Чили, Колумбия, Коста-Рика; в состав ALBA — 11 стран (Боливия, Венесуэла, Куба, Эквадор, Никарагуа, Доминика, Антигуа и Барбуда, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Люсия, Гренада и Сент-Китс и Невис) (*Примеч. пер.*).

Два решения аргентинского председательства в G20 также подтверждают слабую общность региональной повестки. Во-первых, даты саммита в Буэнос-Айресе (30 ноября — 1 декабря 2018 г.) удивительным образом совпадают с инаугурацией президента в Мексике, которая традиционно, начиная с 1934 г., проводится каждые шесть лет 1 декабря. Можно ожидать, что из-за пересечения дат президент Мексики не сможет посетить саммит в Буэнос-Айресе. Во-вторых, Аргентина решила пригласить в качестве приглашенных стран Чили и Нидерланды, что контрастирует с выбором Мексики, которая в ходе своего председательства 2012 г. пригласила двух региональных партнеров (Чили и Колумбию)¹³. Это, однако, не умаляет тот факт, что Аргентина пригласила к участию представителя Карибского сообщества — Ямайку.

От института, меняющего правила, к институту, принимающему правила

Возможно, наиболее значительным изменением между двумя периодами является отказ, прежде всего Аргентины и Бразилии, от критики и стремления исправить нечестные правила международной финансовой и торговой системы (позиция «игрока, меняющего правила») в пользу более пассивного принятия и следования правилам, сложившимся в настоящий момент (позиция «игрока, принимающего правила»).

В период с 2008 по 2015 г. страны Южного конуса продвигали посредством гибких коалиций с другими блоками и/или странами — членами «Группы двадцати» ряд реформ глобального управления¹⁴. С момента саммита в Вашингтоне Аргентина и Бразилия выступали за антициклическую политику для борьбы с «Великой рецессией», эту позицию поддерживали другие страны — члены БРИКС, уровень взаимодействия и координации с которыми Бразилии значительно возрос. Бразилия, поддерживаемая Аргентиной, также продвигала реформу управления МВФ. Лидеры латиноамериканских стран были «пионерами» в своем призыве к «двадцатке» бороться с возросшим избеганием налогообложения на глобальном уровне, а также к международному сотрудничеству для борьбы с налоговыми убежищами¹⁵. «Группа двадцати» впервые обязалась предпринимать действия против налоговых убежищ на саммите в Лондоне (2009 г.), что создало основу для принятия впоследствии Плана действий «Группы двадцати» / ОЭСР по размыванию налогооблагаемой базы и перемещению прибыли (BEPS).

Еще одним шагом, предпринятым Аргентиной и Бразилией с целью продвижения реформы глобального управления, стал отказ от принятия в 2009 г. «трудовой флексibilизации» как рекомендации «двадцатки», а вместо этого раннего предупреждения серьезного негативного воздействия кризиса безработицы. Подобная оборонительная позиция в отношении трудовых вопросов впоследствии была усилена за счет «наступательной» стратегии по продвижению политики защиты трудовых прав и социальной инклюзивности в «двадцатке». В этой сфере был достигнут ряд результатов, включая предложение сделать Международную организацию труда полноценным партнером «двадцатки», как и МВФ, постоянный призыв предоставить в G20 голос работникам и профсоюзам, включая «Профсоюзную двадцатку», а также создание в 2015 г. подгруппы, сопредседателями которой выступили Аргентина и Франция, для анализа роли не-

¹³ Приглашение Нидерландов, а не какой-либо другой страны Латинской Америки, сложно оправдать, в частности, принимая во внимание сверхпредставленность европейских стран в «Группе двадцати» (пять стран + Европейский союз).

¹⁴ Как отмечается в [Schweitzer, 2016], Бразилия, в отличие от Аргентины, выбрала более умеренную позицию по этому вопросу.

¹⁵ По данным ЭКЛАК, общие потери от уклонения от налогообложения в Латинской Америке составляли до 6,7% ВВП [CEPAL, 2017].

равенства, в том числе в распределении дохода, как барьера для устойчивого роста¹⁶. И Аргентина, и Бразилия совместно с другими развивающимися экономиками призывали к успешному завершению Дохийского раунда переговоров ВТО в соответствии с мандатом Организации в области развития, а также принципом «одного обязательства», и выступали за действительно сбалансированную и справедливую многостороннюю торговую систему, которая даст развивающимся странам возможность реализовывать политику в интересах национального развития.

Наконец, вопрос устойчивости суверенного долга в «двадцатке» изначально был поднят Аргентиной при поддержке Бразилии.

Несмотря на поступательный рост соотношения долга к ВВП в большинстве стран — членов «Группы двадцати» (прежде всего в европейских странах) или, возможно, из-за него этот вопрос столкнулся с сопротивлением в группе и на подходящем уровне вошел в повестку «двадцатки» только на саммите в Санкт-Петербурге (2013 г.), когда лидеры заявили, что «события последних лет подчеркнули важность вопроса долговой устойчивости для всех». Год спустя на саммите в Брисбене (2014 г.), после того как Аргентина символически проиграла свой долговой спор судебным властям США, «Группа двадцати» признала, что «вызовы, связанные с судебными разбирательствами», подрывают «упорядочение и обеспечение предсказуемости процесса реструктуризации суверенных долговых обязательств», и приветствовала «международные усилия, направленные на усиление коллективных действий и принципа пропорционального распределения». Это решение было серьезным дипломатическим комплиментом Аргентине, которая столкнулась с давлением со стороны ряда стран — участниц «Группы двадцати», однако была поддержана Бразилией, Мексикой, Францией, Австралией, Россией и КНР. Через год на саммите в Анталье (2015 г.) была подтверждена актуальность данной темы для международной финансовой повестки. «Двадцатка» призвала МВФ продолжать поощрять включение подобных статей в международные суверенные облигации¹⁷.

На пути к саммиту в Буэнос-Айресе

Напротив, начиная с 2016 г. лидеры латиноамериканских стран стали позиционировать себя в «Группе двадцати» как «игроков, принимающих правила» международной финансовой и торговой системы. При этом они придерживаются точки зрения, согласно которой удобнее принять «вещи, как они есть», а не ставить их под сомнение или же стремиться изменить международные правила, которые рассматриваются как нечестные или неблагоприятные для стратегических интересов. Данная концепция, составляющая основу внешней политики Аргентины и четко прослеживаемая во взаимоотношениях Буэнос-Айреса и Вашингтона, заключается в том, чтобы «за счет договоренностей с сильными мира сего обеспечивать защиту собственных интересов» [Tokatlian, 2018]. Удивительно, что Аргентина председательствует в «Группе двадцати», что дает возможность внести личный вклад в повестку дня форума, в момент слабой консолидации латиноамериканских стран. У стран континента, в крайней степени разобщенных, нет общей повестки, которую они могли бы продвигать в рамках форума.

¹⁶ Результат данной работы представлен в документе “G20 Policy Priorities on Labor Income Share and Inequalities”, который был включен в качестве приложения в декларацию лидеров «двадцатки» 2015 г.

¹⁷ Более подробно вопрос задолженности Аргентины и «Группы двадцати» представлен в работе [López, Nahón, 2017].

Очевидно, что М. Макри представлял совершенно другой международный сценарий (до Брексита, до Д. Трампа), когда продвигал председательство своей страны в «двадцатке»: он полагал, что саммит в Буэнос-Айресе ознаменует собой торжество либерального международного порядка. В действительности в настоящее время руководство Аргентины вынуждено следовать сложному сценарию, обусловленному кризисом многосторонности и нарастанием споров между странами — членами «Группы двадцати» (КНР, Мексикой, Канадой, ЕС и Россией, которые приняли ответные меры торговой политики против США, введших торговые тарифы).

Несмотря на эти условия, аргентинское правительство стало придерживаться двойной стратегии. В ходе обсуждений аргентинское председательство в G20 высказывало благородные намерения, амбициозные и политически корректные формулировки в отношении своей повестки и целей «двадцатки»: «руководить “Группой двадцати” в интересах беднейших граждан», «формировать консенсус в интересах равномерного и устойчивого развития», «содействовать тому, чтобы “Группа двадцати” вносила свой вклад в обеспечение мира и развитие человечества». Напротив, по существенным вопросам аргентинское председательство предложило повестку, в значительной степени консервативную, относительно слабую, включающую приоритеты с обтекаемыми формулировками по тем сферам, в которых наблюдается наибольшее расхождение позиций, таких как торговля и борьба с изменением климата, для того чтобы удовлетворить США и не поставить под угрозу участие президента Д. Трампа в саммите в Буэнос-Айресе.

В соответствии с этим подходом тремя приоритетами аргентинского председательства в «двадцатке» стали: «будущее рынков труда», «инфраструктура для развития» и «устойчивые системы продовольствия». За яркими названиями важно разглядеть содержание политики, которую Аргентина продвигает в приоритетных сферах. Дискуссия о роли новых технологий и будущих рынках труда в качестве скрытого обоснования для продвижения дерегулирования рынков труда и снижения защиты прав рабочих может нанести значительный ущерб. Подобный подход был реализован в Бразилии, и правительство Аргентины намерено повторить его. Вопросы занятости не могут рассматриваться только со стороны предложения (через профессиональную подготовку и образование), что подрывает роль политики, определяемой спросом. Что касается инфраструктуры, то ключевой темой является продвижение и поддержка государственно-частных партнерств (ГЧП). Этот подход, продвигаемый правительством М. Макри, может запустить скрытые и опасные механизмы роста задолженности и/или приватизации [Soler, 2018], о чем недавно заявили 152 организации из 45 стран в общественном манифесте [PPP Manifesto, 2017]. Наконец, тема продовольственной безопасности не первый год находится в повестке «двадцатки» (она была включена Мексикой в качестве одного из приоритетов председательства в 2012 г.). Нововведение этого года заключается в предложении содействовать партнерствам с частным сектором в русле «корпоративного» подхода аргентинского председательства.

Альтернативная повестка для «Группы двадцати»

Десятилетие спустя после саммита лидеров в Вашингтоне «Группа двадцати» оказалась на южноамериканском континенте ослабленной, утратившей доверие и разобщенной. Ослабленной — в силу того, что односторонние меры президента США Д. Трампа ежедневно обесценивали актуальность и влияние многосторонней системы, создаваемой на протяжении последних 70 лет. Утратившей доверие — в силу победы на выборах по обоим сторонам Северной Атлантики кандидатов, выступающих против системы, от-

вергающих принципы свободного рынка и открытости экономики для своих стран, по крайней мере на данном этапе, и их лидирующие позиции в «двадцатке». Разобренная — поскольку эскалация торговой войны породила конфликт между странами-участницами, подорвав одно из фундаментальных обязательств группы (т.е. твердое намерение воздерживаться от протекционистских мер).

В этой критической ситуации компетенций аргентинского правительства, которому приходится бороться с постоянной тенденцией снижения роста экономики, явно не хватает для реализации роли председателя в «Группе двадцати». Все это добавляет неопределенности сложившейся ситуации. В прошлом году Ангела Меркель, канцлер четвертой крупнейшей экономики мира и единственный лидер в «двадцатке», который принимал участие во всех 12 саммитах форума, уже столкнулась с трудностями в достижении консенсуса в G20.

В данных условиях перспективы будущего саммита в Буэнос-Айресе остаются неопределенными. Если большинство лидеров будут продвигать противоположные позиции, например, сторонники предыдущего статус-кво и Д. Трамп с его подходами в русле “America First”, следующий саммит «Группы двадцати» может завершиться новой конфронтацией лицом к лицу, как произошло на саммите «Группы семи» в Квебеке. Аргентина как председатель, осознавая подобную перспективу, сделала все возможное для минимизации насущных вопросов, по которым наблюдаются расхождения между странами-членами; чтобы избежать подробных дискуссий относительно продолжающегося всплеска деглобализационных настроений; чтобы способствовать достижению прогресса по тем «безопасным» сферам, в которых консенсус возможен. Если эта консервативная стратегия сработает, «Группа двадцати» сможет сохранить лицо, сделать традиционное совместное фото и даже принять декларацию лидеров, как было в Гамбурге в прошлом году. Однако это можно будет обеспечить только за счет снижения субстантивной повестки группы, которая продолжит терять свою значимость.

Для восстановления значимости как ключевого форума глобального экономического управления и содействия реализации амбициозных целей по обеспечению инклюзивного и устойчивого роста вместо отстаивания статус-кво «двадцатке» необходимо как можно скорее сменить направление работы и принять альтернативный подход к повестке, в центре которой будут находиться вопросы развития. Какие вопросы может охватывать альтернативная повестка? «Группа двадцати», фокусирующаяся на вопросах устойчивого развития, может обеспечить формирование новой многосторонности, которая служит национальным интересам, признавая, что подобный путь требует большей автономности политики для разработки инклюзивных внутренних мер [Rodrik, 2017]. Необходим отказ от неудавшейся политики либерализации и фискальной консолидации в пользу политики в интересах производства, включая инвестиции в инфраструктуру, промышленную политику и научно-технологическое развитие. Также следует отказаться от текущего тренда по дерегулированию рынков труда в пользу разумного регулирования, которое бы восстановило права работников организовываться и заключать договор, гарантирующий им адекватную минимальную заработную плату, а также усилило бы системы социального страхования. Как показывает недавнее исследование, проведенное Экономической комиссией для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК), Международной организацией труда (МОТ) и Международным валютным фондом (МВФ), лучшее распределение доходов делает экономический рост более устойчивым, а также более справедливым. Для успешной реализации подхода необходимо создать качественную международную финансовую архитектуру. Это позволит снизить волатильность и дестабилизирующую роль трансграничных потоков капитала, чтобы они способствовали укреплению финансирования в целях развития.

Многосторонние механизмы, позволяющие государствам реализовывать должные и справедливые подходы для решения проблемы суверенного долга, также должны быть интегрированы в глобальные финансовые соглашения. Постоянный призыв к обеспечению свободной торговли должен быть заменен торговой политикой, позволяющей осуществлять интеграцию производств. Необходимо признать, что свободная торговля и финансы сами по себе не являются целью, а служат средством для достижения более крупных экономических и социальных задач [Rodrik, 2017]. Безусловно, фундаментальным вопросом для развития является восстановление потенциала государства и ресурсов. В связи с этим крайне важно выстроить максимальную иерархию для борьбы с налоговыми убежищами и уходом от налогообложения на национальном и международном уровне.

Иными словами, текущий кризис многосторонности открывает невиданную историческую возможность: шанс восстановить международное сотрудничество с акцентом на устойчивое развитие на принципах солидарности, демократии и равенства всех граждан. «Группа двадцати» должна согласиться с историческими требованиями и двигаться дальше. Время пришло!

Источники

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017) CEPAL: Evasión fiscal alcanza los USD 340.000 millones en América Latina // Ekos. 2 October. Режим доступа: <https://www.ekosnegocios.com/negocios/m/verArticulo.aspx?idArt=9662> (дата обращения: 11.10.2018).

European Network on Debt and Development (Eurodad) (2017) World Bank Must Stop Promoting “Dangerous” Public-Private Partnerships. Режим доступа: <http://www.eurodad.org/PPPs-Manifesto> (дата обращения: 11.10.2018).

Group of 20 (G20) (2008) Leaders’ Declaration. Washington DC. 15 November. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html> (дата обращения: 11.10.2018).

Group of 20 (G20) (2014) Leaders’ Declaration. Brisbane. 16 November. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/summits/2014brisbane.html> (дата обращения: 11.10.2018).

Group of 20 (G20) (2015) G20 Policy Priorities on Labour Income Share and Inequalities. Annex I to the Leaders’ Declaration of the G20. Antalya. 4 September. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Policy-Priorities-on-Labour-Income-Share-and-Inequalities.pdf> (дата обращения: 11.10.2018).

Group of 20 (G20) (2017) Leaders’ Declaration. Hamburg. 8 July. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-G20-leaders-declaration.html> (дата обращения: 11.10.2018).

International Monetary Fund (IMF) (2017) World Economic Outlook Database. October 2017 Edition. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx> (дата обращения: 11.10.2018).

International Monetary Fund (IMF) (2011) IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis: IMF Surveillance in 2004–07. Evaluation Report, Independent Evaluation Office of the IMF. Режим доступа: [http://www.ieo-imf.org/ieo/files/completedevaluations/Crisis-%20Main%20Report%20\(without%20Moises%20Signature\).pdf](http://www.ieo-imf.org/ieo/files/completedevaluations/Crisis-%20Main%20Report%20(without%20Moises%20Signature).pdf) (дата обращения: 11.10.2018).

International Labour Organization (ILO) Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2015) The Labour Share in G20 Economies. Report prepared for the G20 Employment Working Group. Antalya, 26–27 February. Режим доступа: <https://www.oecd.org/g20/topics/employment-and-social-policy/The-Labour-Share-in-G20-Economies.pdf> (дата обращения: 11.10.2018).

Judis J. (2017) What’s Wrong with Our System of Global Trade and Finance? Interview with Dani Rodrik // TPM. 9 June. Режим доступа: <https://talkingpointsmemo.com/cafe/whats-wrong-system-global-trade-finance> (дата обращения: 11.10.2018).

Kharas H., Lombardi D. (2012) The Group of Twenty: Origins, Prospects and Challenges for Global Governance. Global Economic and Development Report, Brookings Institution, Washington DC. Режим доступа: <https://www.brookings.edu/research/the-group-of-twenty-origins-prospects-and-challenges-for-global-governance/> (дата обращения: 11.10.2018).

Macri M. (2017) Palabras del Presidente Mauricio Macri en el lanzamiento de G20 Argentina 2018. G20 Argentina. 30 November. Режим доступа: <https://www.g20.org/es/prensa/sala-de-prensa/discursos/palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-el-lanzamiento-de-g20#> (дата обращения 11.10.2018).

Nahón C., Polaski S. (2017) The G20's Future: Conflict, Irrelevance or Course Correction? // Social Europe. 3 июля. Режим доступа: <https://www.socialeurope.eu/g20s-future-conflict-irrelevance-course-correction> (дата обращения: 11.10.2018).

Oxfam (2018) Richest 1 Percent Bagged 82 Percent of Wealth Created Last Year – Poorest Half of Humanity Got Nothing. 22 January. Режим доступа: <https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2018-01-22/richest-1-percent-bagged-82-percent-wealth-created-last-year> (дата обращения: 11.10.2018).

Polaski S. (2017) Harnessing Macroeconomic, Social and Technology Policies to Create More and Better Jobs: Employment and Social Issues in the G20. Paper presented at the G20 and BRICS Cooperation for Resilient and Balanced Growth Conference. Moscow. 20 September.

Schweitzer L. (2016) The Trajectory of Argentina and Brazil in the G20 Between 2008 and 2015. Master in International Studies, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

Soler S. (2018) Negocios Públicos, Vicios Privados // El Cohete a la Luna. Режим доступа: <http://www.elcohetelaluna.com/negocios-publicos-vicios-privados/> (дата обращения: 11.10. 2018).

Stiglitz J. (2017) Globalisation: Time to Look at Historic Mistakes to Plot the Future // The Guardian. 5 декабря. Режим доступа: <https://www.theguardian.com/business/2017/dec/05/globalisation-time-look-at-past-plot-the-future-joseph-stiglitz> (дата обращения: 11.10. 2018).

The White House (2008) President Bush Discusses Emergency Economic Stabilization Act of 2008. 3 October. Режим доступа: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/10/20081003-11.html> (дата обращения: 11.10. 2018).

Tokatlian J.G. (2018) Relaciones con EE.UU: ¿Nueva Etapa? // Diario Clarín. 2 February. Режим доступа: https://www.clarin.com/opinion/relaciones-ee-uu-nueva-etapa_0_rka7ze-UM.html (дата обращения: 11.10. 2018).

Latin America in the G20: Continuities and Ruptures of the Regional Agenda (2008–2018)¹

C. Nahón

Cecilia Nahón — PhD, Executive Director of the American University Model G20 Initiative and former Ambassador of Argentina to the United States and G20 Sherpa of Argentina; US, Washington, DC 20016, 4400 Massachusetts Avenue, NW; E-mail: cnhon@gmail.com

Abstract

The Group of 20 (G20) broke onto the global scene shortly after the bankruptcy of the financial giant Lehman Brothers, which until then had been the fourth-largest investment bank in the United States with a 158-year long history. On 15 September 2008, the world witnessed the unthinkable. The international financial system was crumbling from within and traditional policy tools were unable to stop the fall. Since mid-2007, the collapse of housing prices and the implosion of the subprime mortgage market bubble had generated a wave of bankruptcies in the financial sector in the United States and Europe. In October 2008, both the TED spread indicator, which accounts for the level of stress in the U.S. banking sector, and the Emerging Market Bond Index (EMBI) Global spread index, which reflects the combined risk of 61 emerging markets, reached their historic peaks [IMF, 2017]. The message was clear: the financial crisis was not easing and the risks of global contagion were already being felt.

It was then that President George W. Bush, in the final months of his second term, decided to convene a summit of the heads of state of the main global economies. Reflecting the emerging multipolar order, in particular the rise of China, Bush issued invitations to his peers among the G20. The exclusive Group of 7 (G7) at the table of global governance — comprised of the main advanced economies — was thus expanded to include the largest emerging economies as well.² The G20 is comprised of nineteen national economies, plus the European Union, that are considered “systemically important” and that together account for more than 80% of global product, 75% of international trade and 66% of world population. Since 1999, the group had operated as a technical forum for financial coordination between finance ministers,³ but in November 2008 the first G20 leaders’ summit took place in Washington DC. The presidents of the three largest Latin American economies — Argentina, Brazil and Mexico — participated in this inaugural summit.

In the decade that has passed since that first meeting, the leaders of the G20 have met a total of 12 times, and plan to do so again in November 2018 in Buenos Aires under the annual (rotating) G20 presidency of Argentina. Previously, Mexico had hosted the leaders’ summit in Los Cabos in 2012 and Brazil had served as the G20 coordinator in 2008 during the transition from a ministerial forum to forum for heads of state. This article explores the role and main contributions of the three Latin American economies in the G20 during the last decade, focusing in particular on the continuities and ruptures in the regional agenda towards the forum. With this goal in mind, the analysis begins with an overview of the metamorphosis of the G20 during its first decade. Then, the specific Latin American path is explored. The article closes with a brief presentation of an alternative approach and agenda for the G20.

Key words: G20; agenda continuity

For citation: Nahón C. (2018) Latin America in the G20: Continuities and Ruptures of the Regional Agenda (2008–2018). *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 4, pp. 39–54. (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-02.

¹ The editorial board received the article in May 2018.

² The G20 includes the members of the G7 (Canada, Germany, France, Italy, Japan, the United Kingdom and the United States) plus the European Union, Australia and a diverse group of emerging economies: Argentina, Brazil, China, India, Indonesia, Mexico, Russia, Saudi Arabia, South Africa, South Korea and Turkey. Spain is a permanent guest and every year the country that chairs the forum also invites other countries.

³ The first meeting of the G20 was convened in Berlin in 1999 at the initiative of then U.S. Secretary of the Treasury Larry Summers and Canadian Minister of Finance Paul Martin, who selected their members according to their systemic importance while looking for a certain degree of regional representativeness; they did not avoid, of course, a dose of arbitrariness [Kharas, Lombardi, 2012].

References

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017) CEPAL: Evasión fiscal alcanza los USD 340.000 millones en América Latina. *Ekos*, 2 October. Available at: <https://www.ekosnegocios.com/negocios/m/verArticulo.aspx?idArt=9662> (accessed 11 October 2018) (in Spanish).
- European Network on Debt and Development (Eurodad) (2017) World Bank Must Stop Promoting “Dangerous” Public-Private Partnerships. Available at: <http://www.eurodad.org/PPPs-Manifesto> (accessed 11 October 2018).
- Group of 20 (G20) (2008) Leaders’ Declaration. Washington DC, 15 November. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html> (accessed 11 October 2018).
- Group of 20 (G20) (2014) Leaders’ Declaration. Brisbane, 16 November. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/summits/2014brisbane.html> (accessed 11 October 2018).
- Group of 20 (G20) (2015) G20 Policy Priorities on Labour Income Share and Inequalities. Annex I to the Leaders’ Declaration of the G20. Antalya, 4 September. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Policy-Priorities-on-Labour-Income-Share-and-Inequalities.pdf> (accessed 11 October 2018).
- Group of 20 (G20) (2017) Leaders’ Declaration. Hamburg, 8 July. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-G20-leaders-declaration.html> (accessed 11 October 2018).
- International Monetary Fund (IMF) (2017) World Economic Outlook Database, October 2017 Edition. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx> (accessed 11 October 2018).
- International Monetary Fund (IMF) (2011) IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis: IMF Surveillance in 2004–07. Evaluation Report, Independent Evaluation Office of the IMF. Available at: [http://www.imo-imf.org/imo/files/completedevaluations/Crisis-%20Main%20Report%20\(without%20Moises%20Signature\).pdf](http://www.imo-imf.org/imo/files/completedevaluations/Crisis-%20Main%20Report%20(without%20Moises%20Signature).pdf) (accessed 11 October 2018).
- International Labour Organization (ILO), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2015) The Labour Share in G20 Economies. Report prepared for the G20 Employment Working Group. Antalya, 26–27 February. Available at: <https://www.oecd.org/g20/topics/employment-and-social-policy/The-Labour-Share-in-G20-Economies.pdf> (accessed 11 October 2018).
- Judis J. (2017) What’s Wrong With Our System Of Global Trade And Finance? Interview with Dani Rodrik. *TPM*, 9 June. Available at: <https://talkingpointsmemo.com/cafe/whats-wrong-system-global-trade-finance> (accessed 11 October 2018).
- Kharas H., Lombardi D. (2012) The Group of Twenty: Origins, Prospects and Challenges for Global Governance. Global Economic and Development Report, Brookings Institution, Washington DC. Available at: <https://www.brookings.edu/research/the-group-of-twenty-origins-prospects-and-challenges-for-global-governance/> (accessed 11 October 2018).
- Macri M. (2017) Palabras del Presidente Mauricio Macri en el lanzamiento de G20 Argentina 2018. G20 Argentina, 30 November. Available at: <https://www.g20.org/es/prensa/sala-de-prensa/discursos/palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-el-lanzamiento-de-g20#> (accessed 11 October 2018). (In Spanish)
- Nahón C., Polaski S. (2017) The G20’s Future: Conflict, Irrelevance or Course Correction? *Social Europe*, 3 July. Available at: <https://www.socialeurope.eu/g20s-future-conflict-irrelevance-course-correction> (accessed 11 October 2018).
- Oxfam (2018) Richest 1 Percent Bagged 82 Percent of Wealth Created Last Year – Poorest Half of Humanity Got Nothing, 22 January. Available at: <https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2018-01-22/richest-1-percent-bagged-82-percent-wealth-created-last-year> (accessed 11 October 2018).
- Polaski S. (2017) Harnessing Macroeconomic, Social and Technology Policies to Create More and Better Jobs: Employment and Social Issues in the G20. Paper presented at the G20 and BRICS Cooperation for Resilient and Balanced Growth Conference, Moscow, 20 September.
- Schweitzer L. (2016) The Trajectory of Argentina and Brazil in the G20 Between 2008 and 2015. Master in International Studies, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Soler S. (2018) Negocios Públicos, Vicios Privados. *El Cohete a la Luna*. Available at: <http://www.elcohetela-luna.com/negocios-publicos-vicios-privados/> (accessed 11 October 2018). (In Spanish)

Stiglitz J. (2017) Globalisation: Time to Look at Historic Mistakes to Plot the Future. *The Guardian*, 5 December. Available at: <https://www.theguardian.com/business/2017/dec/05/globalisation-time-look-at-past-plot-the-future-joseph-stiglitz> (accessed 11 October 2018).

The White House (2008) President Bush Discusses Emergency Economic Stabilization Act of 2008, 3 October. Available at: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/10/20081003-11.html> (accessed 11 October 2018).

Tokatlian J.G. (2018) Relaciones con EE.UU: ¿Nueva Etapa? *Diario Clarín*, 2 February. Available at: https://www.clarin.com/opinion/relaciones-ee-uu-nueva-etapa_0_rka7ze-UM.html (accessed 11 October 2018). (In Spanish)

БРИКС как предмет изучения теории международных отношений¹

А.А. Сергунин, Ф. Гао

Сергунин Александр Анатольевич — д.полит.н., профессор кафедры теории и истории международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета; Российская Федерация, 19106, Санкт-Петербург, ул. Смольного, д. 1/3; E-mail: a.sergunin@spbu.ru

Гао Фей — профессор, заместитель президента и декан по академическим вопросам Китайского университета международных отношений; Китайская Народная Республика, 100037, Пекин, ул. Чжан-лянь, д. 24; E-mail: fgao@cfau.edu.cn

В статье анализируются различные интерпретации БРИКС современными теориями международных отношений. В частности, рассматриваются теория изменения соотношения сил, концепции «мягкой силы» и мирного сосуществования, теория «глобального регионализма», а также статусные теории. Каждая из них дает свое объяснение как самому феномену БРИКС, так и той роли, которую это интеграционное объединение играет в современной системе международных отношений. Делается вывод, что каждая из этих теорий, несмотря на известную ограниченность, может обладать эвристической ценностью — в зависимости от поставленных целей и задач исследования, а также способов применения. В совокупности они создают междисциплинарную основу для изучения такого сложного феномена, как БРИКС.

Многие современные исследователи склонны считать, что, наряду с преследованием сугубо материально-прагматических интересов, страны БРИКС активно используют это интеграционное объединение для укрепления своих позиций на мировой арене и повышения международного статуса.

Делается также вывод о том, что БРИКС преуспел в создании имиджа альтернативной модели мироустройства, основанной на принципах сотрудничества, взаимного уважения и баланса интересов, а не диктата, дискриминации и иерархии. Пока еще преждевременно утверждать, что в рамках БРИКС действительно был создан принципиально новый тип межгосударственных отношений или международного института. В то же время нет сомнений в том, что определенный позитивный опыт в рамках этого форума уже накоплен, а значит, БРИКС как институт имеет неплохие перспективы на будущее и представляет для теории международных отношений значительный интерес.

Ключевые слова: БРИКС; теория международных отношений

Для цитирования: Сергунин А.А., Гао Ф. (2018) БРИКС как предмет изучения теории международных отношений // Вестник международных организаций. Т. 13. № 4. С. 55–73 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-03.

Введение

С момента создания БРИКС привлекает довольно пристальное внимание академического сообщества. Несмотря на сравнительно «молодой возраст», БРИКС имеет уже достаточно богатую историографию. Можно выделить следующие группы работ по

¹ Статья поступила в редакцию в марте 2018 г.

Работа выполнена в рамках проекта, поддержанного Санкт-Петербургским государственным университетом (шифр ИАС 17.37.226.2016).

БРИКС. Прежде всего, ряд работ посвящен истории возникновения и становления БРИКС [Коршунов, 2013; Толорая, 2011, 2014; Lukyanov, 2011; Nadkarni, Noonan, 2013; Simha, 2013; Wolfe, 2008]. В частности, исследователей интересовали мотивы сторон при их присоединении к данному интеграционному объединению. Этот тип исследований был характерен для раннего этапа изучения проблемы.

Самым распространенным типом работ по БРИКС являются исследования ученых-экономистов, посвященные изучению отдельных параметров экономического потенциала стран БРИКС, их влияния на общемировые экономические и финансовые процессы, сотрудничества друг с другом в области экономики, торговли, финансов, охраны окружающей среды и т.д. [Айдрус и др., 2016; Лексютина, 2017; Глинкин, 2014; Толорая, 2014; Толорая, Чуков, 2016; Nadkarni, Noonan, 2013]. В частности, широкий круг исследований освещает вопросы привлечения странами БРИКС прямых иностранных инвестиций как одной из причин их динамичного развития. В фокусе внимания исследователей-экономистов также находятся вопросы сопоставления совокупной экономической мощи «Группы семи» и группы БРИКС, соотнесения этих двух неформальных группировок [Коршунов, 2013; Окунева, 2012; Панова, 2013; Kuzmin, 2013].

Относительно небольшое количество работ посвящено вопросам развития и перспектив БРИКС как особого механизма межгосударственного взаимодействия (в том числе направленного на стимулирование изменений в системе глобального экономического управления) [Айдрус и др., 2016; Лексютина, 2016, 2017; Глинкин, 2014; Окунева, 2012; Толорая, 2011, 2014; Толорая, Чуков, 2016; IBASE, 2015; Fulquet, 2015].

Работы же, в которых предпринимаются попытки теоретической интерпретации БРИКС как зачатка альтернативного экономического и политического мирового порядка, встречаются еще реже [Коньшев, Ноценъ, Сергунин, 2017; de Coning et al., 2015; Fulquet, 2015; Stuenkel, 2014a, 2014b].

Между тем феномен БРИКС требует не только прикладного анализа, но и теоретического осмысления. Теоретическая рефлексия помогает избежать известной ограниченности чисто эмпирического подхода в понимании того, как объяснить природу, механизмы и перспективы эволюции БРИКС. Что возникает на наших глазах – очередной институт межгосударственного взаимодействия, вполне вписывающийся в ряд уже существующих структур, или это принципиально иная модель отношений, которая способна серьезно поменять тенденции мировой политики? Что движет политикой государств, входящих в БРИКС? Способна ли группа БРИКС стать альтернативой доминированию западных держав, которое оформлено в систему международных институтов и союзов? Обеспечит ли этот институт принципиально новые условия для развития международного сотрудничества в противовес силовому давлению? Можно ли считать БРИКС новым механизмом глобального управления или это не более чем временное межгосударственное объединение?

Не претендуя на то, чтобы ответить на все эти вопросы, данная статья фокусируется на рассмотрении основных теорий международных отношений (ТМО), анализирующих феномен БРИКС. Ставится задача не только определить достоинства и недостатки этих теорий, но и оценить их эвристический потенциал для изучения такого сложного явления, как БРИКС.

Данное исследование исходит из понимания БРИКС как перспективного интеграционного объединения, которое пока не имеет формализованного институционально-организационного характера и является не полноценной международной организацией, а межгосударственным дискуссионным форумом. Однако БРИКС имеет все шансы превратиться во влиятельный институт глобального управления, действующий по пра-

вилам, отличающимся от тех, что приняты в организациях, контролируемых наиболее развитыми странами мира.

Именно этот динамичный и многомерный характер БРИКС создает особые сложности для различных ТМО, пытающихся объяснить этот феномен и предугадать направление дальнейшего развития этого института. Из множества теорий, занимающихся изучением международных институтов, были выбраны те, которые, с одной стороны, являются наиболее влиятельными в рамках «своих» парадигм ТМО, а с другой — представляют наиболее интересные концептуальные интерпретации БРИКС.

Каждая из современных ТМО предлагает свое «прочтение» БРИКС.

Теория изменения соотношения сил

Среди западных экспертов наибольшей популярностью пользуется *теория изменения соотношения сил* (power transition theory, ТИСС), впервые предложенная А. Органски [Organski, 1958]. ТИСС, развиваемая в рамках парадигмы неореализма, исходит из допущения о том, что соотношение сил в мировой политике происходит постоянно. Эта теория считает возникновение конфликтов и войн результатом роста влияния государств, конкурирующих с доминирующими державами. В этом плане все государства делятся на сторонников «статус-кво» и «ревизионистов». Мощные и влиятельные государства, такие как США, пользуются преимуществами установленного мирового порядка и попадают в категорию «статус-кво», а государства, недовольные своим местом и ролью в международных отношениях, становятся «ревизионистами». Именно они склонны к радикальному изменению существующего международного порядка на иных условиях. И здесь в фокусе внимания оказываются прежде всего Россия и КНР.

Согласно ТИСС, современная «путинская» Россия является типичным «ревизионистским» государством. Эксперты американского консервативного фонда «Наследие» усматривают в этой связи несколько проблем, которые создает Россия для США и их союзников. По их мнению, режим Путина порождает вызов демократическим ценностям, что проявляется в сочетании неуважения к политическим, гражданским и экономическим правам граждан и слабой экономики. Восстановление военной мощи, политического и дипломатического влияния создает стратегический вызов Западу и его союзникам. В частности, растет угроза дружественным США государствам — Украине, Грузии, Польше, странам Балтии, Финляндии, Швеции. Наконец, проблему создает сотрудничество России со странами-«изгоями», включая Сирию, Иран, Северную Корею [Carafano, 2015]. Аналогичные оценки даются политике КНР [Cheng, 2016].

Если «ревизионисты» рассматриваются как источник дестабилизации мирового порядка, и в этом смысле их роль ассоциируется с негативными последствиями, то действия доминирующих (статус-кво) государств рассматриваются как позитивные, поскольку они выполняют охранительные системные функции. Поэтому такие случаи, как военная интервенция НАТО в Косово и фактический раздел Югославии, проекты Евро- и глобальной ПРО, расширение НАТО на восток, спонсирование «цветных революций» на постсоветском пространстве, военная помощь Тайваню со стороны США, демонстративное введение Вашингтоном принципа свободного мореплавания в Южно-Китайском море, не считаются угрозами для России или КНР [Carafano, 2015, p. 3].

Среди представителей ТИСС источники «ревизионистского» поведения оцениваются по-разному. Более умеренные эксперты считают таковыми неудачи в построении демократии внутри России и КНР, которые не дают им полноценно интегрироваться

в международную экономику и глобальные институты управления [Granholm et al., 2014, p. 10, 26–29]. Более радикальная точка зрения сводится к рассуждениям о принципиальной неспособности этих стран к интеграции с Западом, например, в силу исторически сложившихся тенденций развития России и Китая [Carafano, 2015, p. 3].

Неслучайно, что и политика государств, входящих в БРИКС, оценивается по-разному. Часть экспертов склонна видеть БРИКС в качестве инструмента, позволяющего некоторым его участникам закрепить статус великих держав и противостоять западным институтам на региональном и глобальном уровне. Большинство все же по-разному оценивают роль КНР и России: если Китай находится на подъеме, то Россия — в стадии упадка из-за экономических проблем. В качестве ответных мер предлагаются различные варианты политики сдерживания.

Однако не все представители ТИСС видят в России и Китае «ревизионистов». Согласно этой точке зрения, даже политика Путина в отношении Украины рассматривается как политика «статус-кво», направленная на сохранение российского влияния на постсоветском пространстве в противовес расширению НАТО [Charap, Shapiro, 2014; Kuhn, 2015]. Аналогичная ситуация складывается и на глобальном уровне, где КНР и Россия скептически относятся к идее реформы ООН. Правда, некоторые другие участники БРИКС (Бразилия и Индия), наоборот, заинтересованы в реформе, надеясь повысить свой статус в Совете Безопасности.

Сторонники тезиса о «статус-кво» считают, что проблема заключается в том, что страны БРИКС не удалось включить в качестве равных партнеров в систему международной безопасности, которая формируется после окончания «холодной войны». Так, в ряде случаев Запад пересек «красные линии», которые были обозначены Россией на постсоветском пространстве. Ясным сигналом такого рода стал, например, короткий военный конфликт России с Грузией в августе 2008 г. Другой случай — украинский кризис, начавшийся в 2014 г. Когда после свержения режима В. Януковича новые киевские власти явно высказались за вступление Украины в ЕС и НАТО, Москва вернула Крым в состав России и оказала помощь повстанцам в Донбассе.

По мнению данной группы экспертов, за этой политикой стоят не только геополитические, но и геоэкономические интересы России, связанные с ее проектом интеграции на постсоветском пространстве, который конкурирует с планами евроинтеграции через программу «Восточное партнерство» [Collins, 2015, p. 3; Sergunin, 2013]. Сторонникам этой точки зрения перспектива видится в налаживании сотрудничества с Россией, а не в конфронтации с ней. Аналогичный подход предлагается и в отношении Китая.

Несмотря на ряд достоинств, ТИСС имеет немало недостатков. Эта теория была более применима к периоду «холодной войны», когда две супердержавы были заинтересованы в поддержании «статус-кво» из-за угрозы взаимного уничтожения в случае войны. Современная система международных отношений находится лишь в стадии формирования новой структуры и условий стабильности. В этих обстоятельствах ТИСС мало что может объяснить в поведении государств, входящих в БРИКС.

ТИСС не учитывает существование третьего типа государств — «реформистского». Государства такого типа не во всем согласны с мировым устройством, но предпочитают не менять радикально «правила игры», а пытаются приспособить их к изменившимся условиям, сделать их более справедливыми и комфортными для всех участников международных отношений. Часто они выступают не в роли «ревизионистов», а наоборот, в роли сторонников «статус-кво», требуя соблюдения ранее установленных «правил игры» и международно-правовых норм. Например, страны БРИКС твердо выступают против попыток ревизии Устава ООН, предпринимаемых рядом западных государств

в области применения военной силы и соблюдения принципов незыблемости государственного суверенитета и невмешательства во внутренние дела суверенных государств (в противовес западной доктрине «гуманитарной интервенции») [Коньшев, Кубышкин, Сергунин, 2015, 2010].

В то же время участники БРИКС недовольны нынешним порядком вещей, при котором небольшая группа высокоразвитых государств занимает доминирующее положение и пытается диктовать остальной части мира свои правила. Страны БРИКС хотели бы изменить существующий мировой порядок, но не радикальным (революционным), а эволюционным путем, что дает основания считать их не «ревизионистскими», а «реформистскими» державами [Hansen, Sergunin, 2015]. Сами страны БРИКС также стремятся поддерживать имидж не «спойлеров» или «ревизионистов», а реформаторов ныне несправедливой системы международных отношений. Они пытаются создать альтернативные финансовые институты, которые бы способствовали недопущению нового мирового финансово-экономического кризиса [Михайленко, 2016; The Moscow Times, 2014]. Как показывают недавние документы БРИКС, этот форум берет на себя ответственность и в других сферах мировой политики — экология, борьба с негативными последствиями изменения климата, международным терроризмом, киберпреступностью, реформа ведущих международных организаций, включая ООН и пр. [BRICS, 2017]. В целом страны БРИКС демонстрируют стремление построить более эффективные модели миропорядка по сравнению с западными, причем делают это на неконфронтационной основе [Михайленко, 2016].

Таким образом, если сторонники ТИСС хотят, чтобы эта теория в большей степени соответствовала современным реалиям и сохраняла свою объясняющую силу в нынешних условиях, им необходимо пересмотреть используемую типологию государств и дополнить ее новым («реформистским») типом держав.

Концепция «мягкой силы»

Неолиберальная концепция «мягкой силы» востребована в странах БРИКС, с одной стороны, чтобы преодолеть негативный образ, который возник на Западе в ходе международных конфликтов (Россия с Грузией и Украиной, КНР с соседями в Южно-Китайском море, Индия с Пакистаном). С другой стороны, она помогает сделать более эффективными методы геополитической и геоэкономической экспансии.

В странах БРИКС «мягкая сила» трактуется по-разному, не всегда совпадая с тем содержанием, которое первоначально вкладывал в это понятие его автор Дж. Най. Последний подчеркивал, что в основе «мягкой силы» лежит привлекательность тех или иных государств для других участников международных отношений. В реальной же политике России и Китая чаще доминирует сугубо прагматический интерес, не всегда учитывающий предпочтения партнеров. По мнению Дж. Найа, это вызывает не просто неприятие, но и враждебность в отношении инициатив этих государств по линии «мягкой силы» [Nye, 2013].

Власти России и Китая рассматривают «мягкую силу» лишь как вспомогательный инструмент в политике по защите национальных интересов, в то время как многие эксперты справедливо усматривают в этой концепции более широкое прочтение безопасности. Оно состоит во включении в понятие безопасности невоенной составляющей, а также в большей мере опирается на сотрудничество в отношениях с партнерами [Гронская, Макарычев, 2010; Цыганков 2013; Sergunin, Karabeshkin, 2015; Tsygankov, 2012].

Следует отметить ряд особенностей в интерпретации странами БРИКС концепции «мягкой силы». Прежде всего, этот термин используется как зонтичный, объединяя такие близкие термины, как «публичная дипломатия», «народная дипломатия», «гуманитарное измерение политики», «НГО-дипломатия». Среди инструментов «мягкой силы» предпочтения отдаются финансовым рычагам (особенно КНР), культурным связям и этническим диаспорам, системам образования и церкви. Страны БРИКС создали специализированные учреждения для реализации «мягкой силы» (КНР — Институты Конфуция, Россия — Россотрудничество, фонды «Русский мир», Горчакова, Андрея Первозванного и пр.).

При этом политика «мягкой силы» в большой степени контролируется и направляется государством, что в известной мере лишает ее гибкости. По мнению Дж. Наю, Россия и КНР делают ошибку, недооценивая важность гражданской инициативы, в то время как в США источником «мягкой силы» выступает не государство, а университеты, кинематограф, поп-культура [Наю, 2013]. Государству следует не ограничивать институты гражданского общества, а усиливать эффект от их работы.

В то же время применение «мягкой силы» странами БРИКС имеет ряд особенностей и преимуществ. Во-первых, БРИКС демонстрирует инклюзивность своего формата сотрудничества. Страны БРИКС находятся на разных континентах, у них разные политический строй, уровень экономического развития, история и культурные традиции. И при этом БРИКС показывает, что разные страны могут сотрудничать и добиться успеха. Во-вторых, в отличие от Запада, за прошедшие двадцать лет БРИКС демонстрирует успехи в области своего социально-экономического развития. В 1990–2015 гг. доля западных стран в мировом ВВП сократилась с 78,7 до 56,8%, а доля новых экономик увеличилась с 19,0 до 39,2%². В-третьих, Индия, Китай и Россия имеют долгую историю и особую культуру, которые существенно обогатили мировую культуру.

В целом страны БРИКС идут достаточно самостоятельным путем в использовании «мягкой силы», не стараясь копировать западный опыт и отойдя от трактовки концепции по Дж. Наю. В их практике пока преобладает инструменталистский и прагматический подход, ориентированный на важные государственные политические цели. Правда, как в доктринальных документах этих государств, так и в академической среде не выработано четкого терминологического аппарата, что в конечном счете негативно сказывается на концептуальной проработке и эффективности этого инструмента. В то же время страны БРИКС обладают достаточно мощным потенциалом «мягкой силы», который способен значительно усилить политику в традиционных сферах влияния, особенно если удастся достичь привлекательности этой политики по Дж. Наю.

Теория мирного сосуществования

Одной из отличительных черт международной политики России, Индии и Китая долгое время была и до сих пор остается идея мирного сосуществования. Ее в разных версиях разрабатывали представители неолиберализма, глобализма, неореализма. В России она появляется еще в первые годы существования советского государства, попавшего во враждебное капиталистическое окружение. Мирное сосуществование не отменяло конфронтации, но, попав в изоляцию, советское руководство во главе с В.И. Лениным предпочло перевести непримиримый конфликт с Западом из военной в иные формы соперничества. В ленинской интерпретации избегание вооруженной борьбы вовсе не означало мира с враждебным по определению лагерем капитализма. Наоборот, он рас-

² UN Databases. Режим доступа: <http://www.un.org/zh/databases/> (дата обращения: 20.11.2018).

смаатривал мирное сосуществование как перевод войны в иные формы соперничества, прежде всего по линии экономического соревнования, которое должно было обеспечить преимущество социалистической модели общественного развития [Ленин, 1970, с. 78].

В СССР эта концепция оставалась востребованной и после Второй мировой войны вплоть до «перестройки» М. Горбачева, когда ей была придана новая конфигурация. Однако с окончанием «холодной войны» интерес к этой теме угас на фоне несбывшихся надежд российских элит войти на равных в международные институты, а сам термин исчез из доктринальных документов.

Китай, который никогда не отказывался от концепции мирного сосуществования, после операции НАТО в Косово в 1999 г. поставил ее в ряд основополагающих принципов, которыми необходимо руководствоваться в международной политике: уважение суверенитета и территориальной целостности, невмешательство во внутренние дела, равенство, ведущая роль ООН как универсальной международной организации [Российская газета, 1999]. Китай противопоставил принцип мирного сосуществования американскому «неоинтервенционизму». В Индии идея мирного сосуществования претерпела некоторые изменения, приобретая форму концепции *Vasudhaiva Kutumbakam* («весь мир как одна семья»), где нет места гегемонии [Gupta, Chatterjee, 2015, p. 115–124].

Доктринальные документы Бразилии в сфере внешней политики формально не упоминают мирное сосуществование с 1960-х годов, однако политическая практика государства этому принципу вполне соответствовала. Это установление двустороннего сотрудничества независимо от политического и экономического режима государства-партнера, уважение суверенитета, развитие многостороннего сотрудничества [Abdenur, 2015].

В Южно-Африканской Республике принцип мирного сосуществования в виде концепции *Ubuntu* был официально зафиксирован в «Белой книге» по внешней политике 2011 г., где он определяется как «уважение ко всем государствам, народам и культурам», а национальная безопасность включает безопасность личности как приоритетную цель [Mandrup, Smith, 2015, p. 150–151].

Внимание стран БРИКС к концепции мирного сосуществования можно объяснить объективными обстоятельствами. С определенного момента эти государства перестала устраивать прежняя система отношений с Западом, которая оказалась нежизнеспособной. Так, Россия столкнулась с провалом идеи «всеобъемлющей безопасности» (М. Горбачев), с ролью «младшего партнера» Запада (Б. Ельцин), а затем с неэффективностью стратегического партнерства с США (первые два президентских срока В. Путина и период администрации Д. Медведева). Запад не считался с региональными и глобальными интересами стран БРИКС, довольно жестко критиковал их за «авторитаризм», дефицит демократии и неуважение прав человека. Подобная политика Запада подтолкнула не только страны БРИКС, но и другие государства, не желающие принимать диктат «золотого миллиарда», к осознанию того факта, что они предпочитают другие модели общественного развития. Единственным принципом, на котором можно и нужно строить отношения между государствами разного типа, является концепция мирного сосуществования.

Конечно, в современных условиях концепция мирного сосуществования имеет иное содержание, чем в годы «холодной войны», поскольку не стало непримиримого соперничества социально-политических систем. Страны БРИКС не стремятся нанести поражение мировой капиталистической системе, как это было со странами социалистического лагеря в прошлом. Они хотят всего лишь интеграции в мировое хозяйство и системы глобального управления на равноправной основе. В геополитическом плане

Россия утратила статус супердержавы и не может претендовать на прежний уровень соперничества, а другие страны БРИКС и вовсе избегают глобальной конфронтации с США.

Современную трактовку идеи мирного сосуществования, характерную для стран БРИКС, можно свести к следующим положениям:

- страны с различными экономическими и социально-политическими системами могут мирно сосуществовать;
- доминирование одной или нескольких стран в мировой политике неприемлемо;
- предпочтение должно отдаваться инструментам «мягкой силы», а военная сила должна быть лишь крайним средством;
- готовность к сотрудничеству с международными политическими и экономическими структурами, созданными Западом, даже несмотря на сохраняющиеся противоречия с ними.

Концепция мирного сосуществования пока не вошла в постоянный политический лексикон стран БРИКС (за исключением КНР). Отчасти это объясняется своего рода «аллергией» на марксистско-ленинскую терминологию. Но в той или иной форме эта концепция присутствует в их внешнеполитическом арсенале [de Coning et al., 2015; Sergunin, 2016, p. 37–45].

Однако, как отмечает ряд исследователей, и концепция мирного сосуществования не может охватить всю сложность и разнообразие такого феномена, как БРИКС и его международная деятельность. Она лишь отчасти проливает свет на мотивацию и отдельные особенности поведения «пятерки» на международной арене. Но она не может дать полноценного объяснения того, почему эти страны объединились в группу, и какие долгосрочные стратегические цели они преследуют. Не может она объяснить и то, где находятся границы политики «мирного сосуществования», за пределами которых страны БРИКС начинают прибегать к силе, и какие факторы побуждают их идти на такие рискованные шаги [de Coning et al., 2015; Sergunin, 2016, p. 37–45].

В более общем плане все рассмотренные выше теории и концепции страдают одним существенным недостатком: они основаны на принципах рационализма, т.е. воспринимают страны БРИКС лишь как сугубо рациональных акторов, стремящихся к максимизации своей выгоды и строящих свою деятельность в прагматическом ключе. Поэтому теории и концепции не могут объяснить эмоциональные, непредсказуемые, нелогичные поступки этих государств, которые не только не приносят им пользу, но и иногда даже могут вредить их интересам и наносить ощутимый ущерб.

Статусные теории

Статусные теории оказываются особенно полезными в тех случаях, когда политика стран БРИКС оценивается партнерами как «эмоциональная», «иррациональная» и «непредсказуемая», когда она не вписывается в теории, построенные по принципу рационализма, к которым относятся ТИСС, а также концепции мирного сосуществования и «мягкой силы». Статусные теории обращаются к мотивам политики, связанным с самооценкой, репутацией, честью и достоинством, славой, симпатиями и другими эмоционально-психологическими категориями, которые вносят элемент хаоса в политическое поведение лидеров и общественных групп. Первые работы, в которых связывался конфликт и недооценка статуса государства, появились в конце 1960 — начале 1970-х годов [Midlarsky, 1969; Wallace, 1973].

Возврат к теме статуса наблюдается с 2000-х годов, когда к ней обратились представители разных теоретических парадигм. Такие школы, как неореализм и неолиберализм, в основном фокусировались на интересах выживания и экономической целесообразности, считая статус производной от военной и экономической мощи. Для постпозитивистских школ поначалу статус также не был важной аналитической категорией, хотя именно они обратили внимание на психологические аспекты политического поведения. Например, социальный конструктивизм считает, что идентичность и норма являются движущими силами политики, а не соображения статуса или престижа [Onuf, 2013].

Применительно к БРИКС тема статуса впервые была поднята в связи с дискуссией о том, что главная цель современной России состоит в том, чтобы усилить свое значение в мировой политике, вернув прежние позиции великой державы [Kanet, 2010; Kuhn, 2015; Larson, Shevchenko, 2010; Neumann, 2005, 2007]. Поводом стал поворот в политике России, которая более решительно стала защищать свои интересы при президенте В. Путине. Российский президент воспринял крушение СССР как «величайшую геополитическую катастрофу XX в.». Статус России потерял определенность, поскольку наличие ядерного потенциала и место постоянного члена Совета Безопасности ООН удерживали ее среди наиболее влиятельных стран, но по остальным показателям она скатилась на уровень периферийного государства. В связи с этим некоторые западные эксперты оценивали состояние российских элит как «статусная паника» [Forsberg et al., 2014; Hansen, Sergunin, 2015, p. 94; Smith, 2014].

Интерес к статусным теориям подогрели и дискуссии о природе конфликтов России с Грузией (2008 г.) и Украиной (2014 г.). Часть исследователей, последователей идей конструктивизма и постструктурализма, усматривает здесь проявление страха России окончательно утратить статус великой державы. Причем эта мотивация способна стать даже более важной, чем вопрос безопасности или экономического процветания [Sergunin, 2014]. Еще дальше идут авторы, утверждающие, что ориентированная на статус внешняя политика России имеет глубокие исторические корни, поскольку на протяжении столетий Москва стремилась доказать свой высокий статус в Европе [Neumann, 2005].

С Китаем, который прежде не имел статуса великой державы, складывается несколько иная ситуация. Быстрый экономический рост после окончания «холодной войны» перестал соответствовать прежнему характеру политических и экономических отношений с Западом. Поначалу Китай стремился добиться статуса великой державы путем адаптации капиталистических норм, но так и не был принят на равных в западное сообщество. Тогда Пекин занял более состязательную позицию, но не входящую в противостояние, и довольно успешно добивается изменения собственного, оригинального имиджа в глазах Запада в позитивную сторону, как государства, которое не ищет гегемонии, но требует уважения, соответствующего новому статусу.

Индия и Бразилия также стремятся к статусу великих держав, опираясь на большие территории и численность населения, достигнутый экономический и военный потенциал, завоеванный авторитет. Их поведение носит скорее символический характер и направлено на повышение уважения со стороны других государств [Михайленко, 2016; Larson, Shevchenko, 2010, p. 70]. О таком символизме говорят слова президента Бразилии по поводу принятия Олимпийских игр – 2016: выбор Бразилии в качестве хозяина игр вывел ее из круга стран второго класса в страны первого класса. Южно-Африканская республика не имеет амбиций великой державы, но на региональном уровне стремится играть ведущую роль.

В политическом плане государства, стремящиеся повысить свой международный статус, могут попытаться примкнуть к лидирующей группе государств (стратегия мобильности), вступить в соревнование с лидерами (стратегия соревнования) или попытаться достичь преимуществ в какой-либо области (стратегия креативности). Выбор конкретной стратегии или их комбинации зависит от степени открытости международной иерархии и степени близости ценностей социально-экономического и культурного развития.

Например, после окончания «холодной войны» государства БРИКС пошли на либерально-демократические реформы, чтобы войти в экономические и политические институты Запада, такие как МВФ, ВТО, Совет Европы, G7. В то же время закрытость таких организаций, как ЕС или НАТО, побуждает Китай и Россию перейти к стратегии соревнования [Larson, Shevchenko, 2010, p. 72–73]. На пути креативной стратегии Россия пытается опираться на неоконсервативные идеи коллективизма, духовности и православия в противовес индивидуализму, материализму и либеральной морали Запада [Laguette, 2008; Sergunin, 2014]. Креативность создается и на уровне высокой дипломатии харизматическими лидерами. Например, за счет этих качеств президент В. Путин сумел добиться признания своего плана по уничтожению сирийского химического оружия. Концепция «нового шелкового пути» другого харизматического лидера Си Цзинь Пина была воспринята как глобальный проект взаимовыгодной экономической интеграции Евразии.

Несмотря на привлекательность, статусные теории пока оставляют без ответа ряд важных вопросов. Например, необходимо понять, каковы индикаторы статуса. Важно также прояснить вопрос, когда статус становится важнее материальных интересов. В содержательном плане большое значение имеет вопрос о том, какие инструменты использует государство для изменения статуса. Что касается внутренних аспектов статусной политики, необходимо изучить, до какой степени внутривнутриполитические институты могут влиять на рост или снижение чувства «неуважения» в обществе. На эти вопросы статусным теориям еще предстоит найти ответ.

Теория «глобального регионализма»

Уникальность БРИКС состоит в том, что это — не обычный международный регион, представляющий совокупность государств, находящихся поблизости друг от друга и формирующих некую историческую, экономическую, политическую и социокультурную общность (или, по крайней мере, стремящихся к созданию такой общности). В соответствии с теорией «нового регионализма» [Лагутина, 2009; Лагутина, Васильева, 2012; Acharya, 2014; Heininen, 2016; Hettne, Inotia, Sunkel, 1999; Langenhove, 2011], БРИКС относится к числу так называемых глобальных регионов, которые формируются не столько на основе территориально-географической близости, сколько на функциональных, сетевых, идентичностных, многоакторных и многофакторных принципах. Подобные регионы имеют «сквозную природу»: они легко «пронизывают» различные уровни — локальный, собственно региональный и глобальный — и создают «ткань» мировой политики совершенно иного типа [Авдокушин, Жариков, 2013; Меена, 2015]. К числу таких «глобальных регионов», кроме БРИКС, относят, например, Евросоюз, АСЕАН, МЕРКОСУР, Евразийский экономический союз, Арктику и пр.

Сторонники теории «глобального регионализма» считают, что за время своего существования БРИКС удалось сформировать общую транснациональную «повестку

дня». В число наиболее важных сфер сотрудничества стран БРИКС входят следующие вопросы:

- усовершенствование мировой финансовой системы;
- развитие промышленных и торговых связей;
- энергетическая безопасность;
- сотрудничество в области изменения климата и охраны окружающей среды;
- совместные научные проекты;
- борьба с кибертерроризмом;
- координация действий стран данной группы в международных организациях, включая ООН и ее специализированные учреждения.

В подкрепление этой глобальной «повестки дня» БРИКС создал ряд собственных финансовых институтов: Новый банк развития с начальным капиталом в 100 млрд долл. США и пул условных валютных резервов также в размере 100 млрд долл. США.

В последние годы на роль одной из глобальных «скреп» БРИКС выдвинулся китайский проект «нового шелкового пути» (или «Один пояс, один путь») [Лагутина, Батур, 2016; Лексютина, 2017]. Поначалу он был нацелен на развитие сухопутного транспортного коридора по территории Евразии. Затем был дополнен морскими маршрутами из Восточной Азии в Европу – южным (через Суэцкий канал) и северным (Северный морской путь). В итоге проект получил поистине глобальное измерение, включив в себя Тихоокеанский регион и Южную Америку, где находится один из членов БРИКС – Бразилия.

В то же время критики теории «глобального регионализма» отмечают, что в рамках БРИКС пока еще не возникла по-настоящему единая «повестка дня». За редким исключением, большинство кооперационных связей внутри БРИКС имеет двусторонний, а не многосторонний характер. К тому же, между самими членами этой международной группы существуют многочисленные разногласия. Особенно серьезными являются расхождения между Индией и Китаем, включая территориальные споры между ними, не раз приводившие к прямому военно-политическому противостоянию между этими странами. Оппоненты данной теории считают, что пока рано говорить о БРИКС как о цельной общности, сравнимой по своим характеристикам с другими интеграционными объединениями. По этой причине БРИКС пока не в состоянии играть по-настоящему влиятельную роль в мировой политике и экономике.

Заключение

Итак, различные теории международных отношений дают свои оригинальные объяснения как самому феномену БРИКС, так и мотивации поведения стран, входящих в эту группу, а также той роли, которую это интеграционное объединение играет в современной мировой политике и экономике. Если говорить об относительной ценности или доказательности каждой из этих теорий, то наиболее приемлемым представляется принцип комплементарности, согласно которому каждая теория оказывается продуктивной в зависимости от поставленной цели исследования. Вместе они – на базе междисциплинарного подхода – создают основу для изучения такого сложного политического явления, как БРИКС.

Новейшие теории склонны считать, что, наряду с преследованием сугубо материально-прагматических интересов (защита от финансово-экономических рисков эпохи глобализации, порождаемых доминированием группы высокоразвитых государств, координация совместных действий перед лицом геополитического «натиска» Запада

и для решения ряда общих проблем и пр.), страны БРИКС активно используют это интеграционное объединение для укрепления своих позиций на мировой арене и повышения международного статуса.

При этом члены группы применяют различные методы — от стратегии мобильности и конкуренции до различных видов креативности. Эти внешнеполитические стратегии дали определенный эффект, за исключением России, чья международная репутация пострадала из-за украинского кризиса. Большинству же стран БРИКС в целом удалось создать имидж конструктивных и миролюбивых государств, предпочитающих сотрудничество конфронтации, соблюдающих международные правила и с уважением относящихся к своим международным партнерам. Впрочем, и для России участие в БРИКС оказалось весьма полезным с репутационно-статусной точки зрения. Благодаря тому, что большинство стран, входящих в эту группу, не поддержало западные санкции против Москвы, России удалось не только избежать полной международной изоляции, но и активно влиять на события как в ряде регионов, так и на глобальном уровне.

В целом БРИКС сумел сформировать о себе представление как об альтернативной модели мироустройства, где действуют иные принципы и правила межгосударственного сотрудничества, исключающие диктат, дискриминацию и иерархию. Пока еще рано говорить о том, что в рамках БРИКС действительно создан принципиально новый тип международных отношений или международного института, но, несомненно, определенный позитивный опыт в рамках этого объединения уже накоплен. Несомненно также, что деятельность БРИКС и в дальнейшем будет заслуживать самого непосредственного внимания со стороны теории международных отношений.

Источники

Авдокушин Е.Ф., Жариков М.В. (2013) Страны БРИКС в современной мировой экономике. М.: МАГИСТР ИНФРА-М.

Айдрус И.А., Толорая Г.Д., Юртаев В.И. (2016) БРИКС: сотрудничество в целях развития: сборник материалов конференции. М.: РУДН.

Глинкин С.П. (2014) Новое направление российской внешней и внешнеэкономической политики — взаимодействие в БРИКС. М.: Институт экономики РАН.

Гронская Н.Э., Макарычев А.С. (2010) Идея империи и «мягкая сила»: мировой опыт и российские перспективы // Вопросы управления. № 10. С. 22–27.

Коньшев В.Н., Кубышкин А.И., Сергунин А.А. (2015) Защита гражданского населения в миротворческой деятельности ООН: проблемы и перспективы // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. № 26. С. 53–66.

Коньшев В.Н., Ношень Э., Сергунин А.А. (2017) Символические и репутационно-статусные стратегии БРИКС: проблемы и возможности // Символическая политика. Вып. 5. Политика идентичности / под ред. О.Ю. Малиновой. М.: ИНИОН РАН. С. 159–174.

Коршунов С.А. (2013) БРИКС в современном мире и интересы России // Мир и политика. № 1. С. 44–47.

Лагутина М.Л. (2009) Мировые политические аспекты глобальной стратификации. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского государственного университета.

Лагутина М.Л., Батур А.Г. (2016) «Новый Шелковый путь»: американская стратегия в современной Евразии // Евразийский юридический журнал. № 7 (98). С. 36–41.

Лагутина М.Л., Васильева Н.А. (2012) Глобальный евразийский регион: опыт теоретического осмысления социально-политической интеграции. СПб.: Издательство Политехнического университета.

- Лексютина Я.В. (2016) Китай в БРИКС: первый среди равных // Проблемы Дальнего Востока. № 5.
- Лексютина Я.В. (2017) Лидерство в БРИКС: прогнозы и реалии // Мировая экономика и международные отношения. Т. 61. № 5. С. 25–33.
- Ленин В.И. (1970) Собрание актива московской организации РКП(б). 6 декабря 1920 г. Доклад о концессиях // Полное собрание сочинений. 5-е изд. М.: Политиздат.
- Михайленко Е.Б. (2016) Альтернативный регионализм БРИКС // Известия Уральского федерального университета. Сер. 3. Общественные науки. Т. 11. № 3. С. 194–206.
- Окунева Л.С. (2012) БРИКС: проблемы и перспективы. М.: МГИМО МИД РФ.
- Панова В. (2013) БРИКС: проблемы взаимодействия и потенциал сотрудничества // Обозреватель. № 1. С. 39–53.
- Сергунин А.А. (2010) Суверенитет: эволюция концепта // ПОЛИТЭКС. Т. 6. № 4. С. 5–21.
- Российская газета (1999) Строительство нового мирового порядка. 4 сентября. Режим доступа: <http://www.rg.ru/prilog/es/0904/1.htm> (дата обращения: 12.08.2017).
- Толорая Г.Д. (2011) БРИКС: Шанс изменить миропорядок? // Мир перемен. № 3. С. 136–152.
- Толорая Г.Д. (2014) Проблемы выработки долгосрочной стратегии БРИКС: российский взгляд // Сравнительная политика. Т. 5. № 1 (14). С. 37–46.
- Толорая Г.Д., Чуков Р.С. (2016) Рассчитывать ли на БРИКС? // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. Т. 11. № 2. С. 97–112.
- Цыганков А. (2013) Всесильно, потому что верно? // Россия в глобальной политике. № 12. Режим доступа: <http://www.globalaffairs.ru/number/Vsesilno-ibo-verno-16251> (дата обращения: 12.02.2018).
- Abdenur A.E. (2015) Brazil as a Rising Power: Coexistence Through Universalism // The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order / C. De Coning, T. Mandrup, L. Odgaard (eds). Abingdon: Routledge Taylor & Francis Group. P. 49–74.
- Acharya A. (2014) The End of the American World Order. Cambridge and Malden: Polity Press.
- BRICS (2017) BRICS Leaders Xiamen Declaration. Xiamen, China, 4 September. Режим доступа: https://brics2017.org/English/Headlines/201709/t20170908_2020.html (дата обращения: 12.02.2018).
- Carafano J. (ed.) (2015) U.S. Comprehensive Strategy toward Russia. Washington, DC: The Heritage Foundation.
- Charap S., Shapiro J. (2014) A New European Security Order: The Ukraine Crisis and the Missing Post-Cold War Bargain. Paris: FRS.
- Cheng D. (2016) China: Ready to Assume a Leadership Role? 10 March. Режим доступа: <http://www.heritage.org/research/commentary/2016/3/china-ready-to-assume-a-leadership-role> (дата обращения: 12.02.2018).
- Collins J. (2015) Daunting Challenges and Glimmers of Hope in Ukraine. 20 November. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace. Режим доступа: <http://carnegieendowment.org/2015/11/20/dauntingchallengesandglimmersofhopeinukraine/im6s> (дата обращения: 12.08.2017).
- de Coning C., Mandrup T., Odgaard L. (2015) The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order. Abingdon: Routledge Taylor & Francis Group.
- Forsberg T., Heller R., Wolf R. (2014) Introduction // Communist and Post-Communist Studies. No. 47. P. 261–268.
- Fulquet G. (2015) The Rise and Fall of International Powers: an Assessment of the BRICS. Buenos Aires: FLACSO.
- Granholm N., Malminen J., Persson G. (2014) A Rude Awakening. Ramifications of Russian Aggression Towards Ukraine. Stockholm: FOI.
- Grygas A. (2012) Legacies, Coercion and Soft Power: Russian Influence in the Baltic States // Chatham House Briefing Paper. August. Режим доступа: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0812bp_grigas.pdf (дата обращения: 12.02.2018).

- Gupta S., Chatterjee S. (2015) Indian foreign policy and coexistence: continuity and change // *The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order* / C. De Coning, T. Mandrup, L. Odgaard (eds). Abingdon: Routledge Taylor & Francis Group. P. 100–124.
- Hansen F., Sergunin A. (2015) Russia, BRICS, and peaceful coexistence: between idealism to instrumentalism. *The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order* / C. De Coning, T. Mandrup, L. Odgaard (eds). Abingdon: Routledge Taylor & Francis Group. P. 75–99.
- Heininen L. (2016) Security of the Global Arctic in Transformation – Potential for Changes in Problem Definition // *Future Security of the Global Arctic. State Policy, Economic Security and Climate* / L. Heininen (ed.). Basingstoke: Palgrave Pivot.
- Hettne B., Inotia A., Sunkel O. (1999) *Globalism and the New Regionalism*. L.: Macmillan.
- IBASE (2015) *BRICS: New Configurations of Global Power*. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). Rio: IBASE.
- Kanet R. (2010) *Russian Foreign Policy in the 21st Century*. L.; N. Y.: Palgrave Macmillan.
- Kuhn U. (2015) Understanding Russia // *Russian Analytical Digest*. No. 162. P. 5–8.
- Kuzmin V. (2013) New BRICS reserve pool to fight currency shocks // *Russia Beyond the Headlines*. 11 September.
- Langenhove L. van (2011) *Building Regions: The Regionalization of the World Order*. Abingdon: Ashgate Publishing.
- Larson D., Shevchenko A. (2010) Status Seekers. Chinese and Russian Responses to U.S. Primacy // *International Security*. Vol. 34. No. 4. P. 63–95.
- Laruelle M. (2008) *Russian Eurasianism, an Ideology of Empire*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Lukyanov F. (2011) BRICS goes from fantasy to reality // *Russia in Global Affairs*. 17 April.
- Mandrup T., Smith K. (2015) South Africa's "diplomacy of ubuntu": an African approach to coexistence? // *The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order* / C. De Coning, T. Mandrup, L. Odgaard. (eds). Abingdon: Routledge Taylor & Francis Group. P. 149–170.
- Meena K. (2015) Regions, Regionalization and BRICS // *R/evolutions: Global Trends and regional issues*. Vol. 3. No. 1. P. 18–42.
- Midlarsky M. (1969) *Status Inconsistency and the Onset of International Warfare*. Evanston: Northwestern University.
- Nadkarni V., Noonan N.C. (2013) *Emerging Powers in a Comparative Perspective: The Political and Economic Rise of the BRIC Countries*. N. Y.: Bloomsbury.
- Neumann I. (2007) Russia as a Great Power // *Journal of International Relations Development*. Vol. 11. No. 2. P. 128–151.
- Neumann I. (2005) Russia as a Great Power // *Russia as a Great Power. Dimensions of Security Under Putin* / J. Hendeskog, V. Konnander, B. Nygren, I. Oldberg, C. Pursiainen (eds). Abingdon: Routledge. P. 13–28.
- Nye J. (2013) What China and Russia Don't Get About Soft Power. 29 April. Режим доступа: http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/04/29/what_china_and_russia_don_t_get_about_soft_power (дата обращения: 12.02.2018).
- Onuf N. (2013) *Making Sense, Making Worlds. Constructivism in Social Theory and International Relations*. Abingdon: Routledge.
- Organski A.F.K. (1958) *World Politics*. N. Y.: Alfred and Knopf.
- Sergunin A. (2013) Bridging a (mis)perceptional gap: the EU's Eastern Partnership and Russian policies in the Trans-Caucasus // *Bilge Strateji*. Vol. 5. No. 8. P. 24–25.
- Sergunin A. (2016) *Explaining Russian Foreign Policy Behavior: Theory and Practice*. Stuttgart: Ibidem-Verlag.
- Sergunin A. (2014) Has Putin the Pragmatist Turned into Putin the Ideologue? // *Vlaams Marxistisch Tijdschrift*. Vol. 48. No. 2. P. 68–69.

Sergunin A. (2017) Russian Perceptions of the Ukrainian Crisis: From Confrontation to Damage Limitation? // *Neighbourhood Perceptions of the Ukraine Crisis From the Soviet Union into Eurasia?* / G. Besier, K. Stoklosa. Abingdon: Routledge. P. 41–54.

Sergunin A., Karabeshkin L. (2015) Understanding Russia's Soft Power Strategy // *Politics*. Vol. 35. No. 3–4. P. 347–363.

Simha R.K. (2013) Why Russia prefers BRICS to Europe // *Russia Beyond the Headlines*. 8 October.

Smith H. (2014) Russia as a great power: Status inconsistency and the two Chechen wars // *Communist and Post-Communist Studies*. No. 47. P. 355–363.

Stuenkel O. (2014a) Emerging Powers and Status: The Case of the First BRICS Summit // *Asian Perspective*. Vol. 38. No. 1. P. 89–109.

Stuenkel O. (2014b) *The BRICS and the Future of Global Order*. Lanham: Lexington Books.

The Moscow Times (2014) Russia Says BRICS Development Bank Ready to Launch. 9 July. Режим доступа: <http://www.themoscowtimes.com/business/article/russia-saysbrics-development-bank-ready-to-launch/503183.html> (дата обращения: 12.08.2017).

Tsygankov A. (2013) Moscow's Soft Power Strategy // *Current History*. Vol. 112. No. 756. P. 259–264.

Wallace M. (1973) Alliance Polarization, Cross-Cutting and International War, 1815–1964: A Measurement Procedure and Some Preliminary Evidence // *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 17. No. 4. P. 575–604.

BRICS as the Subject of Study of International Relations Theory¹

A. Sergunin, F. Gao

Alexander Sergunin — Doctor of Political Science, Professor, Department of International Relations Theory & History, St. Petersburg State University; 1/3 Smolny Str., St. Petersburg, 191060, Russian Federation; E-mail: a.sergunin@spbu.ru.

Fei Gao — Professor, Vice-President, Dean of Academic Affairs, China Foreign Affairs University, 24 Zhanlan Rd., Beijing 100037, People's Republic of China E-mail: fgao@cfaa.edu.cn

Abstract

This article examines the phenomenon of the BRICS grouping of Brazil, Russia, India, China and South Africa from the perspective of several theories of international relations; in particular, power transition theory, soft power and peaceful coexistence concepts, the theory of "global regionalism" and status theories are reviewed. Each explains both the BRICS phenomenon and the role of this integration association in the present-day international relations system. It is concluded that, depending on research objectives and the way it is applied, each theory — despite limitations — has explanatory power. Together they create an interdisciplinary basis for studying complex phenomena such as the BRICS.

A number of modern theories hold that, along with the pursuit of purely material and pragmatic interests, the BRICS countries actively use this integration association to strengthen their positions in the world arena and elevate their international status.

It is also concluded that the BRICS succeeded in creating an image of an alternative model of world order based on the principles of cooperation, mutual respect and balance of interests, rather than mandate, discrimination and hierarchy. It is premature to make a statement that a principally new type of interstate relations or an international institution has been created within the BRICS framework. At the same time, it is also certain that some positive experience has already been accumulated in the framework of this forum, and that this association offers good prospects for the future. For this reason it is of considerable interest for international relations theory.

Key words: BRICS; international relations theory

For citation: Sergunin A., Gao F. (2018) BRICS as the Subject of Study of International Relations Theory. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 4, pp. 55–73 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-03.

References

- Toloraya G., Yurtaev V., Ajdrus I. (2016) *BRICS: sotrudnichestvo v tselyakh razvitiya. Obrazovanie. Nauka. Biznes [BRICS: Cooperation for the Purposes of Development. Education. Science. Business]*. Moscow: RUDN. (In Russian)
- Abdenur A.E. (2015) Brazil as a Rising Power: Coexistence Through Universalism. *The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order* (C. de Coning, T. Mandrup, L. Odgaard (eds)). Abingdon: Routledge Taylor & Francis Group, pp. 49–74.
- Acharya A. (2014) *The End of the American World Order*. Cambridge and Malden: Polity Press.
- Avdokushin E.F., Zharikov M.V. (2013) *Strany BRICS v sovremennoi mirovoi ekonomike [BRICS Countries in the Contemporary World Economy]*. Moscow: MAGISTR INFRA-M. (In Russian)

¹ The editorial board received the article in March 2018.

This research was made in the framework of the project supported by the St. Petersburg State University (IAS code 17.37.226.2016).

- BRICS (2017) BRICS Leaders Xiamen Declaration. Xiamen, China, 4 September. Available at: https://brics2017.org/English/Headlines/201709/t20170908_2020.html (accessed 20 October 2018)
- Carafano J. (ed.) (2015) *U.S. Comprehensive Strategy Toward Russia*. Washington DC: The Heritage Foundation.
- Charap S., Shapiro J. (2014) *A New European Security Order: The Ukraine Crisis and the Missing Post-Cold War Bargain*. Paris: FRS.
- Cheng D. (2016) China: Ready to Assume a Leadership Role? The Heritage Foundation. Available at: <http://www.heritage.org/research/commentary/2016/3/china-ready-to-assume-a-leadership-role> (accessed 12 February 2018).
- Collins J. (2015) Daunting Challenges and Glimmers of Hope in Ukraine. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace. Available at: <http://carnegieendowment.org/2015/11/20/dauntingchallenge-sandglimmersofhopeinukraine/im6s> (accessed 12 August 2017).
- Forsberg T., Heller R., Wolf R. (2014) Introduction. *Communist and Post-Communist Studies*, no 47, pp. 261–268.
- Fulquet G. (ed) (2015) *The Rise and Fall of International Powers: An Assessment of the BRICS*. Buenos Aires: FLACSO.
- Glinkin S.P. (2014) *Novoe napravlenie rossiyskoi vneshnei vneshneekonomicheskoi politiki — vzaimodeistvie v BRICS* [New Vector of Russia's Foreign and Foreign Economic Policy: Interaction in BRICS]. Moscow: RAS Institute of Economics. (In Russian)
- Granholm N., Malminen J., Persson G. (eds) (2014) *A Rude Awakening: Ramifications of Russian Aggression Towards Ukraine*. Stockholm: FOI.
- Gronskaya N.E., Makarychev A.S. (2010) Ideya imperii i “myagkaya sila:” mirovoi opyt i rossiyskie perspektivy [Imperial Idea and “Soft Power:” World Experience and Russian Prospects]. *Management Issues*, no 10, pp. 22–27. (In Russian)
- Gupta S., Chatterjee S. (2015) Indian Foreign Policy and Coexistence: Continuity and Change. *The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order* (C. de Coning, T. Mandrup, L. Odgaard (eds)). Abingdon: Routledge Taylor & Francis Group, pp. 100–24.
- Hansen F., Sergunin A. (2015) Russia, BRICS, and Peaceful Coexistence: Between Idealism and Instrumentalism. *The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order* (C. de Coning, T. Mandrup, L. Odgaard (eds)). Abingdon: Routledge Taylor & Francis Group, pp. 75–99.
- Heininen L. (2016) Security of the Global Arctic in Transformation: Potential for Changes in Problem Definition. *Future Security of the Global Arctic: State Policy, Economic Security and Climate* (L. Heininen (ed)). Basingstoke: Palgrave Pivot.
- Hettne B., Inotia A., Sunkel O. (1999) *Globalism and the New Regionalism*. London: Macmillan.
- IBASE (2015) BRICS: New Configurations of Global Power. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). Rio: IBASE.
- Kanet R. (2010) *Russian Foreign Policy in the 21st Century*. London and New York: Palgrave Macmillan.
- Konyshev V.N., Kubyshkin A.I., Sergunin A.A. (2015) Zashita grazhdanskogo naseleniya v mirotvorcheskoi deyatel'nosti OON: problemy i perspektivy [Civilian Population's Protection in the UN Peacekeeping Activities: Problems and Prospects]. *National Interests: Priorities and Security*, no 26, pp. 53–66. (In Russian)
- Konyshev V.N., Nocen E., Sergunin A.A. (2017) Simvolicheskie i reputatsionno-statusnye strategii BRICS: problemy i vozmozhnosti [BRICS Symbolic and Reputational-Status Strategies: Problems and Opportunities]. *Simvolicheskaya Politika. Vyp. 5: Politika Identichnosti* [Symbolic Politics. Issue 5: Identity Politics] (O.Y. Malinova (ed)). Moscow: INION RAN, pp. 159–174. (In Russian)
- Korshunov S.A. (2013) BRICS v sovremennom mire i interesy Rossii [BRICS in the Contemporary World and Russia's Interests]. *World and Politics*, no 1, pp. 44–7.
- Kuhn U. (2015) Understanding Russia. *Russian Analytical Digest*, no 162, pp. 5–8.

- Kuzmin V. (2013) New BRICS Reserve Pool to Fight Currency Shocks. *Russia Beyond the Headlines*, 11 September.
- Lagutina M.L. (2009) *Miropoliticheskie aspekty global'noi stratifikatsii* [World-Policy Aspects of Global Stratification]. St. Petersburg: St. Petersburg State University Press. (In Russian)
- Lagutina M.L., Batur A.G. (2016) "Novy Shelkovy Put:" Amerikanskaya strategiya v sovremennoi Evrazii ["New Silk Road:" American Strategy in the Present-Day Eurasia]. *Eurasian Law Journal*, vol. 7, no 98, pp. 36–41. (In Russian)
- Lagutina M.L., Vasilieva N.A. (2012) *Global'ny evraziysky region: opyt teoreticheskogo osmysleniya sotsial'no-politicheskoi integratsii* [The Global Eurasian Region: Theorizing Socio-Political Integration]. St. Petersburg: Technical University Press. (In Russian)
- Larson D., Shevchenko A. (2010) Status Seekers: Chinese and Russian Responses to U.S. Primacy. *International Security*, vol. 34, no 4, pp. 63–95.
- Laruelle M. (2008) *Russian Eurasianism, An Ideology of Empire*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Leksytina Y.V. (2016) Kitay v BRICS: pervy sredi ravnykh [China in BRICS: Primus Inter Pares]. *Far Eastern Issues*, no 5. (In Russian)
- Leksytina Y.V. (2017) Liderstvo v BRICS: prognozy i realii [Leadership in BRICS: Prognoses and Realities]. *World Economy and International Relations*, vol. 61, no 5, pp. 25–33. (In Russian)
- Lenin V.I. (1970) Sobranie aktiva moskovskoi organizatsii RKP (b) 6 dekabrya 1920 g. Doklad o konstessiyakh [The Caucus Meeting of the RCP (b) Moscow Organization. 6 December 1920. Report on Concessions]. *Omnibus Edition*, 5th ed. Moscow: Politizdat. (In Russian)
- Lukyanov F. (2011) BRICS Goes From Fantasy to Reality. Available at: <https://eng.globalaffairs.ru/redcol/BRICS-goes-from-fantasy-to-reality-15169>.
- Mandrup T., Smith K. (2015) South Africa's "Diplomacy of Ubuntu:" An African Approach to Coexistence? *The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order* (C. de Coning, T. Mandrup, L. Odgaard (eds)). Abingdon: Routledge Taylor & Francis Group, pp. 149–70.
- Meena K. (2015) Regions, Regionalization and BRICS. *R/evolutions: Global Trends and Regional Issues*, vol. 3, no 1, pp. 18–42.
- Midlarsky M. (1969) *Status Inconsistency and the Onset of International Warfare*. Evanston: Northwestern University.
- Mikhailenko E.B. (2016) Al'ternativny regionalizm BRICS [BRICS' Alternative Regionalism]. *Proceedings of the Ural Federal University: Series 3, Social Sciences*, vol. 11, no 3, pp. 194–206. (In Russian)
- Nadkarni V., Noonan N.C. (eds) (2013) *Emerging Powers in a Comparative Perspective: The Political and Economic Rise of the BRIC Countries*. New York: Bloomsbury.
- Neumann I. (2005) Russia As a Great Power. *Russia As a Great Power. Dimensions of Security Under Putin* (J. Hendskog, V. Konnander, B. Nygren, I. Oldberg, C. Pursiainen (eds)). Abingdon: Routledge, pp. 13–28.
- Neumann I. (2007) Russia as a Great Power. *Journal of International Relations Development*, vol. 11, no 2, pp. 128–151.
- Nye J. (2013) What China and Russia Don't Get About Soft Power. Available at: http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/04/29/what_china_and_russia_don_t_get_about_soft_power (accessed 12 February 2018).
- Okuneva L.S. (2012) *BRICS: problemy i perspektivy* [BRICS: Problems and Perspectives]. Moscow: MGIMO MFA RF. (In Russian)
- Onuf N. (2013) *Making Sense, Making Worlds: Constructivism in Social Theory and International Relations*. Abingdon: Routledge.
- Organski A.F.K. (1958) *World Politics*. New York: Alfred and Knopf.
- Panova V. (2013) BRICS: problemy vzaimodeistviya i potentsial sotrudnichestva [BRICS: Problems of Interaction and Cooperative Potential]. *Observer*, no 1, pp. 39–53. (In Russian)
- Russian Gazette (1999) Stroitel'stvo novogo mirovogo poryadka [Building a New World Order]. Available at: <http://www.rg.ru/prilog/es/0904/1.htm> (accessed 12 August 2017). (In Russian)

- Sergunin A. (2010) Suverenitet: evolutsiya kontsepta [Sovereignty: The Concept's Evolution]. *POLITEKS*, vol. 6, no 4, pp. 5–21. (In Russian)
- Sergunin A. (2013) Bridging a (Mis)perceptual Gap: The EU's Eastern Partnership and Russian Policies in the Trans-Caucasus. *Bilge Strateji*, vol. 5, no 8, pp. 24–25.
- Sergunin A. (2014) Has Putin the Pragmatist Turned into Putin the Ideologue? *Vlaams Marxistisch Tijdschrift*, vol. 48, no 2, pp. 68–69.
- Sergunin A. (2016) *Explaining Russian Foreign Policy Behavior: Theory and Practice*. Stuttgart: Ibidem-Verlag.
- Sergunin A. (2017) Russian Perceptions of the Ukrainian Crisis: From Confrontation to Damage Limitation? *Neighbourhood Perceptions of the Ukraine Crisis From the Soviet Union into Eurasia?* (G. Besier, K. Stoklosa (eds)). Abingdon: Routledge, pp. 41–54.
- Sergunin A., Karabeshkin L. (2015) Understanding Russia's Soft Power Strategy. *Politics*, vol. 35, no 3–4, pp. 347–363.
- Simha R.K. (2013) Why Russia Prefers BRICS to Europe. *Russia Beyond the Headlines*. 8 October.
- Smith H. (2014) Russia As a Great Power: Status Inconsistency and the Two Chechen Wars. *Communist and Post-Communist Studies*, no 47, pp. 355–363.
- Stuenkel O. (2014a) Emerging Powers and Status: The Case of the First BRICS Summit. *Asian Perspective*, vol. 38, no 1, pp. 89–109.
- Stuenkel O. (2014b) *The BRICS and the Future of Global Order*. Lanham: Lexington Books.
- The Moscow Times (2014) Russia Says BRICS Development Bank Ready to Launch. 9 July. Available at: <http://www.themoscowtimes.com/business/article/russia-saysbrics-development-bank-ready-to-launch/503183.html> (accessed 12 August 2017).
- Toloraya G.D. (2011) BRICS: shans izmenit' miroporyadok? [BRICS: A Chance to Change the World Order?] *The World of Change*, no 3, pp. 136–152. (In Russian)
- Toloraya G.D. (2014) Problemy vyrabotki dolgosrochnoi strategii BRICS: rossiysky vzglyad [Making a Long-Term BRICS Strategy: The Russian Perspective]. *Comparative Politics*, vol. 14, no 1, pp. 37–46. (In Russian)
- Toloraya G.D., Chukov R.S. (2016) Rasschityvat' li na BRICS? [Should We Rely on BRICS?] *International Organisations Research Journal*, vol. 11, no 2, pp. 97–112.
- Tsygankov A. (2013) Moscow's Soft Power Strategy. *Current History*, vol. 112, no 756, pp. 259–264.
- Tsygankov A. (2013) Vsesil'no potomu chto verno? [Omnipotent Because It's True?] *Russia in Global Politics*, no 12. Available at: <http://www.globalaffairs.ru/number/Vsesilno-ibo-verno-16251> (accessed 12 February 2018). (In Russian)
- van Langenhove L. (2011) *Building Regions: The Regionalization of the World Order*. Abingdon: Ashgate Publishing.
- Wallace M. (1973) Alliance Polarization, Cross-Cutting and International War, 1815–1964: A Measurement Procedure and Some Preliminary Evidence. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 17, no 4, pp. 575–604.

Контуры диалога БРИКС по устойчивому развитию в реалиях внешнеторговых отношений¹

Н.Г. Хмелевская

Хмелевская Наталья Геннадьевна — к.э.н., доцент кафедры «Банки, денежное обращение и кредит» МГИМО (У) МИД России; Российская Федерация, 119454, Москва, просп. Вернадского, д. 76; E-mail: Khmelevskaya@mgimo.ru

Статья посвящена формированию контура многостороннего диалога БРИКС для целей решения проблем качества развития с опорой на наиболее демонстративную сферу их экономического сотрудничества — взаимную торговлю. Внешнеполитический контур диалога БРИКС — это разделенная ответственность и национальные обязательства в рамках системы ООН, ВТО и т.д. Поскольку его сопряжение со стратегиями развития происходит в разных средах и на различных скоростях, сближение позиций стран БРИКС — как вне, так и внутри объединения — идет в русле их внутриэкономических приоритетов, а значит, и включение механизмов многостороннего сотрудничества в национальные планы развития инклюзивно. Внешнеэкономический контур — это схожие ограничения внутреннего развития, основанные на эксплуатации природных ресурсов в сельскохозяйственных и обрабатывающих производствах, использование грязных видов топлива, экологически емкий экспорт и общая необходимость сохранения и восстановления ресурсной базы.

Аналитическую основу исследования составили количественные параметры взаимной торговли БРИКС за 2009–2017 гг., показатели ресурсоемкости экспорта БРИКС, статистика нетарифных ограничений. Сохраняя в сырьевых отраслях относительно схожую и по общему уровню низкую тарифную нагрузку, БРИКС регулируют оборот «зеленых» товаров внутри объединения с помощью технических барьеров, мер ценового контроля и стандартов качества при устойчиво высокой доле экологически емкого сырья. Вместе с тем в условиях дифференциации стран БРИКС по качеству роста и чувствительности к внешним шокам одни страны диверсифицируют свой экспорт (нефть и продукты ее переработки из России и Китая), другие защищают местных производителей (сельхозпродукция из Бразилии и России), а меры «зеленой экономики» взамен повышения тарифов на экологически чистые товары помогают удержать рынки.

Ключевые слова: БРИКС, Цели устойчивого развития (ЦУР); взаимная торговля; меры «зеленой экономики»; нетарифные ограничения; экологически емкий экспорт

Для цитирования: Хмелевская Н.Г. (2018) Контуры диалога БРИКС по устойчивому развитию в реалиях внешнеторговых отношений // Вестник международных организаций. Т. 13. № 4. С. 74–95 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-04.

Введение

Впервые заданный ориентир на устойчивое и долговременное развитие, отвечающее потребностям настоящего поколения, не лишаящее будущие поколения возможности удовлетворять свои потребности [Генеральная Ассамблея ООН, 1987, с. 24], в революционном докладе «Наше общее будущее» Международной комиссии по окру-

¹ Статья поступила в редакцию в апреле 2018 г.

жающей среде и развитию (МКОСР), разумеется, по-разному выразился в масштабах эксплуатации ресурсов, направлениях технического развития и структурных изменениях БРИКС. Насущная для всех участниц группы потребность повысить качество жизни населения и преодолеть недостатки развития через экономический рост не всегда согласовывалась с их экологическими возможностями, поэтому нагрузка на природные ресурсы — одна из общих для БРИКС реперных точек в национальных стратегиях развития.

Общей для БРИКС проблемой качества развития является и то, что, согласно докладу МКОСР, мир, в котором нищета приобрела хронический характер, всегда подвержен катастрофам и разрушению природы [Генеральная Ассамблея ООН, 1987, с. 24, 143]. По оценкам ОЭСР, при серьезном прогрессе в борьбе с бедностью во всех странах БРИКС расслоение общества остается высоким. Максимальный коэффициент Джини для стран — членов ОЭСР 0,5 [ОЭСР, 2015, р. 20] — для БРИКС средний². Несмотря на абсолютную значимость экономического роста для искоренения бедности в развивающихся странах, в БРИКС при сложившемся распределении дохода рост может и не сказываться на доходах большинства домохозяйств из-за ограничений на каналы перераспределения ВВП и низкой эластичности зависимостей бедность/неравенство и бедность/доход [Fosu, 2010, р. 16–17]. Если долгое время расширение экономик БРИКС детерминировало увеличение доходов населения преимущественно через бюджетные каналы [Lusting, 2015], то перераспределение поступлений от внешней торговли с интеграцией БРИКС в мирохозяйственные связи параллельно со структурными сдвигами в частном секторе часто выступают стрессорами социальной стабильности [ОЭСР, 2014, р. 68–71].

Прогресс торгово-инвестиционных отношений между БРИКС первоначально в расширении масштабов взаимного экспорта (в среднем его совокупный объем кратно прирастал на протяжении 2009–2014 гг. относительно 2009 г.)³, а затем и в установившейся значимости их локальных рынков как дополняющих (для Китая и Индии) и восполняющих (для Бразилии и России) сжатие внешнего спроса в 2015–2016 гг., может послужить целям дальнейшего роста стран БРИКС. Вместе с тем экспоненциальное падение цен на энергоносители и основные биржевые товары в 2014–2016 гг. масштабировалось в задаваемые физические параметры экономик БРИКС с калейдоскопичной скоростью — в зависимости от экспортной зависимости и включенности в глобальные цепочки создания стоимости, тем самым определяя качество моделей развития БРИКС, а вместе с тем и придало импульс перераспределению доходов от экспортеров из Бразилии, России и ЮАР к импортерам из Индии и КНР, и нестабильности торгово-инвестиционных связей внутри БРИКС.

Какое влияние оказывают механизмы многостороннего сотрудничества на национальные стратегии развития и их ориентиры и каков формируемый на их основе контур диалога стран БРИКС по обмену лучшими практиками и технологиями для целей устойчивого и сбалансированного роста с учетом наиболее демонстративных в настоящее время достижений их экономического взаимодействия — в торговле — вот вопросы, находящиеся в фокусе внимания данной работы⁴.

² Подсчитано автором по [ОЭСР, 2015].

³ Рассчитано автором по International Trade Centre Trade Map [ITC, с. а.].

⁴ С учетом растущей важности проблем экологии в сфере недр- и природопользования Россия в год своего председательства в БРИКС в 2015 г. предлагала целый ряд инициатив — см. подробнее: [BRICS, с. а.].

БРИКС в глобальном диалоге по устойчивому развитию

Динамичное развитие экономик БРИКС, по темпам не имевшее аналогов (принимая в расчет отрицательные значения Бразилии и России в 2015–2016 гг., по среднегодовому приросту ВВП БРИКС практически четырехкратно опережали «Группу семи» в 2000–2017 гг.⁵) и приблизившее их к развитым странам мира по масштабам участия в мировой экономике⁶, неизбежно сопровождалось глубокими изменениями во всех сферах эксплуатации природных ресурсов и жизнедеятельности человека.

Настройка моделей развития БРИКС на доброкачественный в отношении окружающей среды экономический рост, устремленный на снижение уровня бедности и создание условий для благополучия нынешних и будущих поколений (табл. 1), происходила в разных средах и на различных скоростях. В Бразилии, Индии и ЮАР со сложными, многоукладными и фрагментированными социальными структурами с характерной поляризацией общества и экономическим неравенством такая настройка была невозможна без широких политико-экономических преобразований. Поворот к инклюзивному росту в Бразилии набирал силы в «обращенной к человеку» модернизации президента Ж.И. Лула да Сильва в 2003–2010 гг. и совмещении экономического либерализма с социальными реформами [Окунева, 2008, с. 755–768]. За этот период Бразилии удалось вдвое снизить крайнюю бедность (коэффициент нищеты из расчета 1,25 долл. США в день (по ППС) с 4,2 до 2,1%)⁷ и абсолютное число голодающих [ФАО, 2014a].

В Индии и ЮАР анклавный тип развития длительное время консервировал качество экономического роста: после 11 пятилетних ориентированных на преодоление бедности общенациональных планов развития («рост в пользу бедных» (pro-poor growth) к концу 2012 г. уровень бедности в Индии снизился практически на 20%, в то время как разрыв между слоями общества продолжал углубляться (коэффициент Джини непрерывно рос вплоть до 2015 г.)⁸. И сегодня треть населения Индии, как и 41% жителей ЮАР, продолжает сталкиваться с большими, чем в других членах БРИКС, ограничениями и лишениями (см. Индекс многомерной бедности, табл. 1), а каждый четвертый городской и каждый третий сельский житель все еще находятся за чертой бедности, и только 21% проживающих в сельской местности доступны базовые санитарные системы [Anand, Tulin, Kumar, 2014, p. 48–56]. По расчетам ФАО, 31,4% населения Индии хронически недоедает, в ЮАР таких 13,2%⁹. Россия и Китай первыми из стран группы ликвидировали голод. Вместе с тем у России и Китая переориентация модели развития на внутренний спрос во многом обусловлена как фиаско рынка в распределении плодов роста (неравенство), так и глобальными вызовами.

В докладе МКОСР 1987 г. также были выделены такие направления политики устойчивого развития, как людские ресурсы, продовольственная безопасность, экосистемы, энергия, промышленность и урбанизация [Генеральная Ассамблея ООН, 1987, с. 27–34], ставшие руководящими принципами итоговой декларации первой конфе-

⁵ Рассчитано автором по IMF Data Mapper [IMF, с. а.].

⁶ С конца 2014 г. по паритету покупательной способности совокупный ВВП БРИКС сравнялся с ВВП «Группы семи» и с учетом спада 2015–2016 гг., как и годом ранее, все вместе они произвели в 2016 г. около 33% мирового ВВП, в то время как 39 стран из аналитической группы «Развитые экономики» МВФ – 40,6%. Рассчитано автором по IMF Data Mapper [IMF, с. а.].

⁷ По информации официального сайта ООН «Показатели достижения ЦРТ, сформулированные в Декларации тысячелетия» [United Nations, с. а., а].

⁸ Данные по ИМБ из статистической базы ПРООН [UNDP, с. а.].

⁹ Данные портала продовольственной безопасности ФАО [Food Security Portal, с. а.].

ренции ООН по окружающей среде и развитию («Саммит Земли») в июне 1992 г. в Рио-де-Жанейро¹⁰. Декларация «Саммита Земли», в свою очередь, впервые определила антропоцентрическую природу устойчивого развития (принципы 1, 10, 11 [ООН, 1992]), указав и на то, что меры торговой политики, принимаемые для охраны окружающей среды, могут служить средством дискриминации и скрытого протекционизма, и поэтому был согласован подход «загрязнитель покрывает издержки, не нарушая международную торговлю и инвестирование» (принципы 12, 16 [ООН, 1992]).

Таблица 1. Показатели достижений ЦРТ странами БРИКС

Страна	ЦРТ 1	ЦРТ 2	ЦРТ 3	ЦРТ 4	ЦРТ 5	ЦРТ 6	ЦРТ 7
	Индекс многомерной бедности (ИМБ)*	Чистый коэффициент охвата начальным образованием, оба пола	Индекс гендерного неравенства (ИГН)**	Показатель смертности детей до 5 лет, на 1000 детей до 5 лет	Показатель материнской смертности, на 100 тыс. живорожденных	Распространенность ВИЧ среди лиц в возрасте 15–49 лет, %	Выбросы двуокиси углерода на д. н., тонн
Бразилия	0,010	96***	0,441	16,4	44	0,6	2,5
Россия	Н. д.	97,2	0,314	9,6	25	Н. д.	12,5
Индия	0,282	98,9	0,563	47,7	174	0,3	1,6
Китай	0,23	86,9	0,202	10,7	27	Н. д.	7,6
ЮАР	0,41	90,5	0,461	41,9	138	19,2	8,9

* Индекс многомерной бедности (ИМБ), впервые использованный в «Докладе о развитии человека» ПРООН 2010 г., определяет и показывает среднее число бедных людей и по показателям перекрывающих друг друга деприваций (лишений), с которыми они сталкиваются в трех измерениях: уровень жизни, здоровья и образования. Данные по ИМБ из статистической базы ПРООН [UNDP, с. а.].

** Отражает неблагоприятное положение женщин по трем направлениям — репродуктивное здоровье, расширение прав и возможностей и экономическая активность. Данные по ИГН из статистической базы ПРООН [UNDP, с. а.].

*** По состоянию на конец 2006 г.

Источник: составлено по данным статистического отдела Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН (на 1 января 2017 г.) [UNSD, с. а.].

Для развивающихся стран БРИКС зафиксированный в Декларации Рио-де-Жанейро принцип общей, но различной ответственности за ухудшение состояния глобальной окружающей среды стран мира [ООН, 1992], стал и объединяющим, и дивергентным. Будучи двумя крупнейшими эмиттерами парниковых газов в мире, Китай и Индия неоднократно подчеркивали, что, несмотря на бурный промышленный рост, по выбросам на душу населения они уступают индустриальным странам, а экономический рост им необходим для решения социальных и экономических проблем развития [Ministry of Environment and Forests, Government of India, 2011]. 21 октября 2009 г. на проходившем в Нью-Дели совместном симпозиуме по национальным планам в области противодействия изменению климата Китай и Индия подписали Соглашение

¹⁰ Конференция стала самой масштабной на тот момент: делегаты из 172 стран мира, среди которых 108 глав государств и правительств [United Nations, 1992].

о сотрудничестве в области противодействия изменению климата и создали двустороннюю Рабочую группу по изменению климата, совещания которой проходят ежегодно поочередно в двух странах [Bureau Government of India Prime Minister's Office, 2015].

На следующей конференции ООН по устойчивому развитию «Рио+10» в 2002 г. в Йоханнесбурге особое внимание уделялось социальному фактору устойчивого развития, практическими ориентирами для которого стали сформулированные в Повестке дня на XXI в. в Рио-де-Жанейро и Декларации тысячелетия ООН цели в области развития (ЦРТ) [World Summit on Sustainable Development, 2002], среди которых особо острыми для БРИКС на тот момент были: обеспечение всех людей возможностью зарабатывать на устойчивой основе и сокращение вдвое к 2015 г. доли населения, имеющего доход менее 1 долл. США в день; защита уязвимых групп населения и уменьшение на 50% доли жителей, не имеющих доступа к основным санитарным услугам; включение принципов экологической устойчивости в национальные стратегии и минимизация вреда, причиняемого здоровью людей и окружающей среде от производств; сохранение и рациональное использование истощаемых природных ресурсов и т.п.

В тот период БРИКС и другими развивающимися странами было создано более 300 государственно-частных партнерств¹¹ с крупными компаниями, ассоциациями производителей и неправительственными организациями как части повестки подключения бизнеса к общенациональным стратегиям (табл. 2). В то же время состоялась первая международная конференция по финансированию развития в Монтеррее (18–22 марта 2002 г.), где международная торговля как движущая сила экономического роста и занятости и как важный внешний источник финансирования развития в развивающихся странах стала ключевым треком диалога [ООН, 2002, с. 9–12].

Впервые же вопрос о торговых барьерах и нетарифных мерах регулирования, ограничивающих доступ стран с формирующимися экономиками, например, на рынки сельскохозяйственной продукции развитых стран, и приводящих к глобальным торговым диспропорциям, был включен в резолютивную часть декларации и сопряжен с повесткой министерского раунда переговоров ВТО на заседании в Дохе, где расширить доступ на рынки сельскохозяйственной продукции было предложено через принцип неполной взаимности в рамках изъятий ст. XXVIII ГАТТ [Генеральная Ассамблея ООН, 2001, с. 5–6]. Таким образом, взаимосвязь между правилами ВТО и обязательствами стран по многосторонним экологическими соглашениями очевидно выразилась в воздействии экологических мер на доступ на рынки [Генеральная Ассамблея ООН, 2001, с. 10].

На площадках многостороннего сотрудничества системы ООН и ВТО очерчивались контуры изначально фрагментированного диалога между странами БРИКС по вопросам устойчивого развития. Особенности его становления выражались в том, что сближение политико-дипломатических позиций стран группы проистекало из сугубо внутриэкономических приоритетов, и потому линия их сопряжения обозначилась прежде всего между Китаем и Бразилией и между Бразилией и Индией. Первые объединились вокруг вопросов повышения эффективности официальной помощи развитию и партнерства между странами-донорами (последовательность, согласованность, подотчетность [ООН, 2002, с. 37, 55]). Вторые были практически едины в первоочередности задач ликвидации нищеты, инвестиций в социальные проекты и инфраструктуру [ООН, 2002, с. 73]. Российская позиция¹² состояла в признании национальной ответ-

¹¹ По информации официального сайта ООН. Режим доступа: <http://www.un.org/russian/conferen/wssd/story.htm> (дата обращения: 20.10.2018).

¹² В круглом столе, на котором это положение было одобрено, также приняли участие ОФСТ, ЮНЭЙДС, ЕЭК, МТП, Всемирная конфедерация труда, Бразильский институт социально-экономических проблем.

ственности за процесс развития, в том, что внешнюю поддержку следует рассматривать не как постоянную подпорку, а в качестве средства содействия [ООН, 2002, с. 45]. Доступ к рынкам товаров, услуг и капитала развитых стран стал объединяющим для всех БРИКС.

Отсюда и во многом многовекторный и многоформатный диалог БРИКС по особо чувствительной повестке изменения климата. В принятых на конференции ООН об изменении климата 15 декабря 2007 г. Балийской дорожной карте и плане действий с перечнем национальных мероприятий по предотвращению изменений климата (НАМА), как и в последующих Копенгагенском (2009 г.) и Канкунском (2010 г.) соглашениях, были предприняты попытки зафиксировать добровольные обязательства и действия стран по сокращению выбросов. Выступив в качестве непосредственных участников выработки этих документов, с одной стороны, Индия и Китай объявили, что не ассоциируют себя с соглашениями, что позволяет им договариваться о совместном выполнении отдельных договоренностей (ст. 7.2 п. (с) РКИК ООН). С другой стороны, Россия обусловила свое участие в соглашениях участием в нем крупнейших эмиттеров парниковых газов — Китая и США. Наконец, представители БРИКС собрались на отдельную предварительную встречу, где все-таки согласовали юридическую обязательность соглашения¹³.

С 2013 г. в ФАО работает неофициальная Консультативная группа стран БРИКС, деятельность которой формализована главами государств БРИКС [BRICS Leaders, 2014, р. 36]. После конференции ООН в Копенгагене (2009 г.) страны БРИКС делают упор на взаимосвязь между изменением климата и продовольственной безопасностью и признание особого значения традиционных знаний и чистых технологий, добавляя к ним необходимость передачи лучших практик внутри объединения [BRICS Leaders, 2015].

В рамках расширенной ответственности правительствам участвовавших в конференциях ООН по устойчивому развитию стран было предложено разработать национальные стратегии устойчивого развития и систему профильных органов. Бразилия первой среди стран БРИКС учредила Комиссию по окружающей среде и устойчивому развитию (18 марта 2004 г., Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, CMADS). В 2007 г. начал свою работу Индийский совет по устойчивому развитию (India council for sustainable development). В 2008 г. ЮАР запустила проект создания Южно-африканской национальной сети устойчивого развития, подготовившей одобренную правительством в ноябре 2011 г. Стратегию устойчивого развития ЮАР (2009—2014). В России и КНР несколько профильных ведомств занимаются повесткой устойчивого развития — это Комиссия национального развития и реформ, Министерство науки и технологий, Министерство защиты окружающей среды.

Вместе с тем у стран БРИКС сложились комплексы программ поддержки и стимулов перехода к «зеленой экономике» — интегральной составляющей их общенациональных стратегий развития (табл. 2). Возобновляемые источники энергии стали целевым ориентиром специальных «зеленых» программ государственной поддержки Бразилии (PROINFA (табл. 2)), Индии (National Mission for a Green India) и ЮАР (Renewable Energy Independent Power Producer Procurement Programme). Государственная поддержка в КНР направлена на контроль за промышленными загрязнениями, рациональное использование водных и земельных ресурсов, энергии и природных ресурсов, управление промышленными отходами в рамках программы борьбы с изменениями климата России, Индии, КНР и ЮАР (табл. 2)

¹³ По материалам [Climate Action Network, с. а.].

Таблица 2. Действующие стратегии экономического роста и крупнейшие программы в области устойчивого развития стран БРИКС

Страна	ЦУР 1,2	ЦУР 4	ЦУР 5, 10	ЦУР 3	ЦУР 6–7, 13–15
<i>Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 3) 2015–2018</i>					
Бразилия	Fome Zero (2003) Brasil Sem Miséria, Bolsa Família, Bolsa Verde (2009–2013), Minha Casa, Minha vida, Luz para Todos	National Education Plan (2014–2024)	National Plan of Policies for Women (Special Secretariat for Policies of the Women Presidency of the Republic Brazil)	Saúde da Família, Cartão Nacional de Saúde	Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS)
					Amazon Region Protected Areas Program (Arpa), Action Plan for Prevention and Control of Deforestation and Wildfires in Cerrado (PPCerrado), Dialogues on Biodiversity: building the Brazilian strategy for 2020 Programme of Incentives for Alternative Electricity Sources (PROINFA)
<i>Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.</i>					
Россия	Продовольствие в обмен на занятость (ВПП ООН), Продовольствие в обмен на обучение (ВПП ООН)	Федеральный государственный образовательный стандарт начального общего образования (1–4 кл.)	Подпрограмма «Охрана здоровья матери и ребенка» (2014–2020)	Национальная концепция противодействия эпидемии ВИЧ/СПИД в РФ	Климатическая доктрина РФ (2009) «Воспроизводство и использование природных ресурсов», «Охрана окружающей среды» (2012–2020), «Развитие лесного хозяйства» (2013–2020)
<i>Government of India's Twenty Point Programme 2006</i>					
Индия	Swarnajayanti Gram Sarnajgar Yojana (1999) Annapurna Scheme (2000–2001) Rashtriya Krishi Vikas Yojana (2007) Indira Gandhi National Old Age Pension Scheme Youth for India Fellowship (2011)	District Primary Education Programme (1994) Sarva Shiksha Abhiyan (2001)	National Policy for Empowerment of Women, Rajiv Gandhi Scheme for empowerment of adolescent Girls (2011) Dhanlaxmi Scheme Sukanya Samridhi Yojna (2015)	National Population Policy, National Rural Health Mission, Indira Gandhi Matritva Sahyog Yojana (2010)	National Forestry Action Programme (1999) National Afforestation Programme (2009), Auto Fuel Policy 2025, Clean Ganga Initiative, National Mission for a Green India ¹ National Biodiversity Action Plan (2011–2020) National Action Plan on Climate Change (2008)

Страна	ЦУР 1,2	ЦУР 4	ЦУР 5, 10	ЦУР 3	ЦУР 6–7, 13–15
Китай	<i>13th Five-Year Plan for National Economic and Social Development (2016–2020)</i>				
	Seven-year Priority Poverty Reduction Program (1994–2000) Development-oriented Poverty Reduction for China's Rural Areas (2011–2020)	State Council Resolution on Basic Education Reform and Development (2001) Education Reinforcement Action Plan (2003–2007)		New Rural Cooperative Medical Schemes (NRMS) Healthy China 2020 Four Free and One Care Program, China Comprehensive AIDS Response (China CARES)	National Climate Change Programme, China Water Conservation Technology Policy
ЮАР	<i>Accelerated and Shared Growth Initiative – South Africa (ASGISA)</i>				
	Comprehensive Agricultural Support Programme, Expanded Public Works Programme, Free State Growth and Development Strategy, National School Nutrition Programme, Limpopo Growth and Development Strategy, Land Redistribution for Agricultural Development Programme	Quality Improvement Development Support and Upliftment Programme (QIDS-UP)	Umsobomvu Youth Fund initiative, Broad Based Black Economic Empowerment Women's Flagship Programme	HIV and AIDS Counselling and Testing (HCT) Campaign, National Policy on HIV/AIDS for Learners and Educators in Public Schools, and Students and Educators in Further Education and Training	National Development Plan 2030, Strategy for Sustainable Development (2009–2014), Renewable Energy Independent Power Producer Procurement Programme, National Rhino Programme

¹ План стал «зонтичным» для таких проектов, как National Watershed Development Project for Rainfed Areas (NWDPPRA); Soil Conservation in the Catchments of River Valley Project (RVP) and Flood Prone River (FPR); Reclamation and Development of Alkali and Acid Soil (RADAS); Watershed Development Project in Shifting Cultivation Areas (WDPSCA); Drought Prone Area Programme (DPAP); Integrated Wasteland Development Programme (IWDP); National Afforestation and Eco-Development Project (NAEP) и др.

Примечание. В скобках указан год принятия (введения) или период действия программы.

Источник: составлено автором на основе информации профильных министерств стран БРИКС, ЮНИСЕФ, ВОЗ, ФАО, ПРООН и ЮНЕП.

Декларация саммита «Рио+20» в 2012 г. в Рио-де-Жанейро «Будущее, которое мы хотим» содержала максимальное (как никогда прежде) количество практических рекомендаций и ориентиров устойчивого развития [Генеральная Ассамблея ООН, 2012] — от провозглашения «зеленой экономики» как одного из средств достижения устойчивого развития и искоренения нищеты до принятия программы действий с набором мер финансовой поддержки, решений встреч на высшем уровне и учреждения Целевой группы системы ООН по программе действий ООН в области развития на период после 2015 г., под патронажем которой произошел переход от ЦРТ к Целям в области устойчивого развития (ЦУР). БРИКС ведут активные консультации по всем 17 тематическим направлениям ЦУР¹⁴ с представителями общественности и в рамках международных инициатив, и в рамках национальных диалоговых платформ (табл. 2).

Таким образом, линия сопряжения специфических интересов БРИКС в диалоге по устойчивому развитию формируется вокруг целей социально ориентированного роста и доброкачественного в отношении окружающей среды развития, ЦРТ, в настоящее время ЦУР, и национальных обязательств по предотвращению и адаптации к изменениям климата. Принимая разделенную ответственность в рамках многосторонних экологических договоренностей и правил торговли, страны БРИКС влияют на мировое потребление и производство и вместе с тем транслируют ряд параметров таких обязательств во внутренние программы развития.

Внешнеторговый контур диалога БРИКС по устойчивому развитию

Углубление торгово-инвестиционных связей между БРИКС с ростом значимости их локальных экспортных рынков как дополняющих внешний спрос (для Китая и Индии) и его восполняющих (для Бразилии и России) первоначально основывалось на товарной дополняемости в условиях относительно слабой внутригрупповой конкуренции [Хмелевская, 2015а] — это бразильская мясная продукция на рынках России и ЮАР, комплектующие для энергетического оборудования китайского производства и российское электротехническое оборудование и газотурбинные двигатели в БРИКС.

Итоги начального этапа становления БРИКС стали демонстративными именно для их взаимной торговли (2009–2014 гг.) — по общему росту экспорта вторыми после КНР стали России и Бразилия, расширившие за это время как торговые связи (экстенсивный рост), так и ассортимент экспорта (интенсивный рост) [Хмелевская, 2015а, с. 46]. Дивергенция эффектов внешних шоков 2015–2017 гг. для экономик стран БРИКС в первую очередь акцентировала структурные слабости БРИКС, а с ними и различия в их внешнеторговых повестках — удержание экспортных позиций или ориентир на импортозамещение, расширение или интенсификация товарных потоков. Поэтому сегодня все более тонкая настройка требуется уже созданному множеству механизмов сотрудничества и «диалога широкого охвата» БРИКС и через вовлечение в решение конкретных проблем заинтересованного населения стран-участниц (и, что особенно важно, представителей профессиональных объединений), и реализацию «сквозных проектов» в области развития.

В русле приоритетов стран-председателей и с использованием формата многосторонних переговоров, принятого в ВТО, повестка торгово-экономического сотрудничества БРИКС с 2011 г. сверялась на встречах министров экономики и торговли БРИКС и Контактной группы по вопросам экономики и торговли БРИКС; с 2015 г.

¹⁴ См. подробнее [United Nations, с. а., b]

на встречах министров природных ресурсов и экологии БРИКС, министров энергетики, министров промышленности, глав конкурентных ведомств БРИКС; с 2016 г. на встречах министров труда и занятости БРИКС, глав таможенных органов БРИКС. В 2016 г. впервые был апробирован новый инструмент государственно-частного партнерства БРИКС — платформа «зеленых» технологий BESTPLATFORM (BRICS Environmentally Sound Technology Platform). Параллельно развивался формат профильных рабочих групп — по исследованию проблем конкуренции (2012 г.), по ИКТ (2016 г.), по электронной торговле (2017 г.), по окружающей среде (2018 г.)¹⁵ и т.д.

В то же время реальные запросы гражданского общества и практические предложения по торгово-инвестиционной повестке БРИКС разрабатываются на полях Делового форума БРИКС с 2010 г. и Делового совета БРИКС с 2013 г.; Гражданского форума, Межпарламентского форума и Молодежного саммита БРИКС — с 2015 г.; в недрах Лиги университетов БРИКС, Сетевого университета БРИКС и Форума женщин парламентариев стран — членов БРИКС — с 2016 г. В 2018 г. стартует Форум по обмену технологиями и инновациями среди малых и средних предприятий и Форум женщин в науке, технике и инновациях¹⁶, сопрягаемых с актуальными для БРИКС проблемами развития женского предпринимательства, повышением производительности, а значит, и в конечном счете со значимой для всех участниц группы необходимостью переориентировать национальные модели развития на инклюзивный и сбалансированный рост инновационного типа.

Меры торговой политики среди основных барьеров во взаимной торговле, ведении бизнеса и инвестиций БРИКС [Хмелевская, 2015б, с. 106]. При этом в сырьевых отраслях все они относительно схожи по общему уровню тарифной нагрузки. Затрудняя сбыт товаров по ценам, не дающим достаточной прибыли и повышающих нагрузку на экологические системы, торговые барьеры вынуждают страны наращивать экспорт истощаемых ресурсов, консервируя низкую производительность и обновление основных фондов. Практически двукратный рост российских поставок в БРИКС (за 2009—2014 гг. в 1,8 раза)¹⁷ на 80% восходил к сырой нефти и нефтепродуктам (около половины экспорта в БРИКС по итогам 2014 г.). На волне падения цен на энергоносители в 2014 г. — начале 2015 г. Китай нарастил импорт сырой нефти из РФ и Бразилии, став вторым покупателем нефтепродуктов в последней. При общем спаде торговли между БРИКС в 2015—2016 гг. доля китайских товаров во внешнеторговом обороте Индии росла за счет кратного увеличенного экспорта в КНР продуктов перегонки нефти, изделий из меди и изделий химической промышленности [Хмелевская, 2015а].

Функция международной торговли расширять доступ стран мира к новым и экологически чистым товарам, услугам и технологиям и, как следствие, более эффективно распределять ограниченные природные ресурсы была признана конференциями в Рио-де-Жанейро и Йоханнесбурге. Предохранительная поддержка множественных и сложных связей между устойчивым развитием и международной торговлей в фокусе деятельности множества международных институтов и учреждений. Со своей стороны, они обеспечивают международно-правовой режим для около 200 действующих многосторонних природоохранных соглашений, более двадцати из которых используют свя-

¹⁵ Меморандум о создании группы был согласован в ходе встречи министров природных ресурсов и экологии БРИКС 15—16 сентября на Гоа, первое полноформатное заседание Группы состоялось 17 мая 2018 г. в Дурбане.

¹⁶ См. подробнее: Календарь мероприятий БРИКС 2018. Режим доступа: <http://www.brics2018.org.za/en/Events> (дата обращения: 20.10.2018).

¹⁷ Рассчитано автором по International Trade Centre Trade Map [ИТС, с. а.].

занные с торговлей меры ограничений ущерба, причиняемого окружающей среде и здоровью людей, для достижения своих целей [UNEP, IISD, p. 16–17].

Страны БРИКС участвуют¹⁸ в непосредственно определяющих торговые меры регулирования Конвенции по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕК (3 марта 1973 г.)), Венской конвенции об охране озонового слоя (22 марта 1985 г.) и Монреальском протоколе по веществам, разрушающим озоновый слой (16 сентября 1987 г.), Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (22 марта 1989 г.), Конвенции о биологическом разнообразии (5 июня 1992 г.), Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях (23 мая 2001 г.), Роттердамской конвенции о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле (10 сентября 1998 г.), Парижской рамочной конвенции ООН об изменении климата (12 декабря 2015 г.). Сегодня среди БРИКС только Россия пока не ратифицировала Рамочную конвенцию об изменении климата, принятую в Париже 12 декабря 2015 г. 195 странами мира, с обязательствами стран сократить выбросы парниковых газов, для того чтобы удержать повышение температуры в пределах 2°C и ограничить рост температуры до 1,5°C [ООН, 2015, с. 2].

Понимая, что влияние торговли на окружающую среду зависит от того, в какой степени их цели взаимодополняющие и ориентированы на взаимную поддержку, международные торговые и товарные организации (ВТО, ЮНКТАД, ВТАО, МОКА, МОКК, МОБВ и др.) поддерживают концепцию устойчивого развития и в своих основополагающих многосторонних соглашениях, и в арбитражной практике и стандартах. Например, самые длительные и сложные торговые споры на площадке ВТО были связаны с окружающей средой: от сохранения популяции морских черепах от случайного вылова в промышленном рыболовстве до защиты здоровья человека от рисков, вызываемых использованием асбеста или хранением использованных шин. История использования ВТО как площадки для защиты «зеленых интересов» национальных экономик странами БРИКС (за исключением РФ, подключившейся к механизму досудебного разрешения торговых споров ВТО только в 2012 г.) началась практически с момента ее учреждения. Первое дело, переданное на его рассмотрение, касалось спора о реформулированном бензине между Венесуэлой, Бразилией и США. В решении по нему было определено, что ГАТТ ВТО не следует толковать в отрыве от норм публичного международного права [WTO, 1996], и тем самым послужило прецедентом включения положений многосторонних природоохранных соглашений в толкование положений права международных торговых организаций.

В споре между ЕС и Бразилией о шинах с восстановленным протектором для их вторичной и последней эксплуатации 2005 г. Бразилия обосновывала введение ограничений на импорт шин (не распространялся на МЕРКОСУР и Венесуэлу), утверждая, что из-за сокращенного срока эксплуатации таких шин они наносят больший ущерб окружающей среде [WTO, 2009]. Разбирательство получило широкий общественный резонанс, поскольку впервые к нему подключились неправительственные экологические организации разного уровня (Центр международного экологического права, бразильское отделение Всемирного фонда дикой природы, Бразильский форум за окружающую среду и развитие), а представители ВТО давали свое независимое экспертное заключение. Доклады тогдашнего министра охраны окружающей среды Бразилии Марины Силвы (второй по количеству набранных голосов в первом туре выборов пре-

¹⁸ По состоянию на 13 июня 2018 г.

зидента Бразилии 2014 г.) и (в то время) ответственного сотрудника МИД Бразилии, а сегодня Генерального директора ВТО Роберто Азеведо зачастую сопровождалась яркими выступлениями. Также впервые правила содействия свободной и справедливой торговле (в знак солидарности со стороны Бразилии к панельной дискуссии ВТО присоединились развивающиеся Аргентина, Мексика, Парагвай и Китай) применялись с позиций охраны окружающей среды [Кадышева, 2013].

В отсутствие соглашений о свободной торговле между странами БРИКС или их интеграционными объединениями ВТО — единственный действенный в настоящее время для БРИКС формат и двухстороннего, и всеобъемлющего диалога по торговым аспектам устойчивого развития. В своих совместных декларациях по итогам саммитов глав государств страны БРИКС также неоднократно подтверждали мандат ЮНКТАД как органа по вопросам торговли, инвестиций, финансов и технологий в контексте развития [BRICS Leaders, 2014, p. 12]. Все они являются членами и участниками ключевых соглашений в области таможенного дела ВТАО. Страны БРИКС — члены многих товарных организаций (МОС и др.¹⁹), а Россия и Бразилия — МОКК, Россия и Индия — МСЗ, Бразилия, Россия и Индия — МОКО²⁰.

Правила и практика ВТО прежде всего нацелены на поддержание критически важного равновесия: с одной стороны, суверенное право членов ВТО использовать те или иные меры для защиты своих национальных интересов неизбежно, а с другой стороны, необходимо следить за тем, чтобы страны — члены ВТО этими правами не злоупотребляли, маскируя под ними протекционистские меры в процессе толкования и применения предусмотренных ст. XX общих или с целью защиты жизни людей, их здоровья, жизнеспособности животных и растений²¹ исключений [Bernasconi-Osterwalde, 2012, p. 319, 322–325]. В дополнение Соглашение о санитарных и фитосанитарных мерах и Соглашение по техническим барьерам в торговле ВТО расширяют перечень таких мер до предупредительных, применение которых обусловлено международным обычаем и практикой, а значит, зачастую носит скрытый характер, принимая обличье административных барьеров. Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам (ССКМ) и Соглашение по сельскому хозяйству ВТО содержат специальную систему защитных мер для сельскохозяйственного импорта. Первое содержит категорию допустимых субсидий (ст. 8)²², среди которых финансирование «зеленых» технологий и инноваций.

Способствуя развитию низкоуглеродной экономики и стимулируя устойчивое управление сельским и лесным хозяйством, меры «зеленой экономики» с каждым годом усложняются — это переход от спорных компенсационных пошлин и утилизационного сбора к одобренным ВТО «зеленым» государственным закупкам [WTO, 2011], и добровольные стандарты качества, и формирование категории «экологически чистых товаров», относимых к новому рыночно ориентированному типу регулирования [UNEP, IISD, 2014, p. 13–14]. По подсчетам ЮНКТАД, в отношении свыше трети импорта страны мира применяют разнообразные технические барьеры — от требований по инспектированию до экспертиз безопасности и параметров качества. Каждый шестой товар должен отвечать санитарным нормам [UNCTAD, 2013, p. 4–5]. Причем последние все более подтверждают свое предохранительное назначение, в то время как развитые страны с высоким уровнем дохода все чаще за техническими барьерами вуалируют селективный протекционизм (с их помощью регулируется доступ до 65% им-

¹⁹ О деятельности международных отраслевых организаций см. подробнее [Хмелевская, 2014].

²⁰ Там же.

²¹ См. подробнее [WTO, с. а., а].

²² См. подробнее [WTO, с. а., b].

портных товаров, что на 50% больше, чем в странах Африки, и в 2 раза больше, чем в Азии и Латинской Америке)²³.

Проблематика сохранения и восстановления ресурсной базы и среди государственных приоритетов БРИКС, и в фокусе внимания многостороннего диалога БРИКС с момента его запуска: на территории Бразилии, России, Индии и Китая сосредоточено более 40% лесов планеты и трети мировых пахотных земель²⁴, а в 2000–2008 гг. более половины мирового прироста государственных расходов на поддержание лесов обеспечили только Китай и Индия [ФАО, 2016, с. 39]. В лесном хозяйстве БРИКС занято от 147 тыс. человек в ЮАР до 3841 тыс. человек в КНР, а производство деловой древесины, бумаги и целлюлозы и деревообработка вносит от 0,8% (Россия) до 1,7% (Индия) в их ВВП [ФАО, 2014б, с. 121–128]. При этом в полностью основанных на эксплуатации природных и климатических ресурсов сельском и лесном хозяйствах такие меры рассматриваются по потенциальным экономическим и социальным последствиям, масштабируемым на практически каждого четвертого жителя земли (по общему населению БРИКС).

Сельскохозяйственное производство в БРИКС, во-первых, является значительным источником парниковых газов (на его долю приходится до 10% глобальных выбросов в эквиваленте диоксида углерода²⁵). Хотя доля выбросов в сельском и лесном хозяйстве в общем объеме антропогенных выбросов уменьшается, за счет образующихся при применении синтетических удобрений в сельском хозяйстве выбросов (их доля 13%) и от использования ископаемого топлива в других секторах выбросов парниковые газы растут²⁶. Совокупный экспорт CO₂-эквивалента Китая в развитые страны мира сократился с 827 млн тонн в 2002–2007 гг. до 229 тонн в 2007–2012 гг. [Pan et al., 2017, p. 935] – и как следствие замедления товарного экспорта в целом и сокращения его ресурсоемкости, но в большей степени в русле структурных сдвигов в экономике (в частности, сокращения потребления твердых видов топлива и энергоемкости производства). Во-вторых, на этот сектор оказывают радикальное влияние сезонные факторы и последствия глобального изменения климата (повышение температуры, засухи, природные катаклизмы) – самыми быстрыми темпами происходит обезлесение в Бразилии, среди прочего активно вовлекающей тропические леса в сельскохозяйственный оборот [ФАО, 2016, с. 18].

Односторонние торговые меры «зеленой экономики», в свою очередь, все чаще становятся инструментом сегментации рынков или защиты местных производителей от международной конкуренции. Снижение экологической емкости экспорта 109 стран мира в 1988–2013 гг. сопровождалось повышением общего уровня тарифной нагрузки для готовых изделий [Копо, 2017], что привело к снижению эффектов тарифной эскалации. Становятся очевидными причины солидарности Индии и Китая в вопросах торговых мер «зеленой экономики», считающих, что они часто противоречат правилам международной торговли и потому требуют равного режима для аналогичных товаров, могут использоваться в качестве скрытой формы протекционизма и подрывают принцип общей, но дифференцированной ответственности стран с различными уровнями развития [Ares et al., 2009, p. 15–18].

Для стран БРИКС повышается вероятность того, что за аналогичными мерами торговой политики может быть замаскирован протекционизм внутри объединения (рис. 1а) – последовательное введение стандартов безопасности и качества (Бразилия

²³ Рассчитано автором по [UNCTAD, 2013].

²⁴ По данным портала ФАО [ФАО, с. а.].

²⁵ По данным портала статистической информации ФАОСТАТ [ФАО, с. а.].

²⁶ Например, по расчетам ФАО, парниковые газы, возникающие в результате биологических процессов на рисовых полях, составляют 10% от общего объема выбросов в сельском хозяйстве.

и Россия), технических барьеров (Бразилия), мер ценового контроля (Китай) на фоне резкого снижения числа антидемпинговых расследований и при сохранении доминанты экологически емкого сырья и полуфабрикатов во внешнеторговом обороте (рис. 1б) – объемы экспорта выбросов Китая оцениваются в 2116,4 млн тонн в год, России – 540,7 млн тонн, Индии – 319 тонн, Бразилии – 66,6 тонн [Макаров, Соколова, 2014, с. 494].

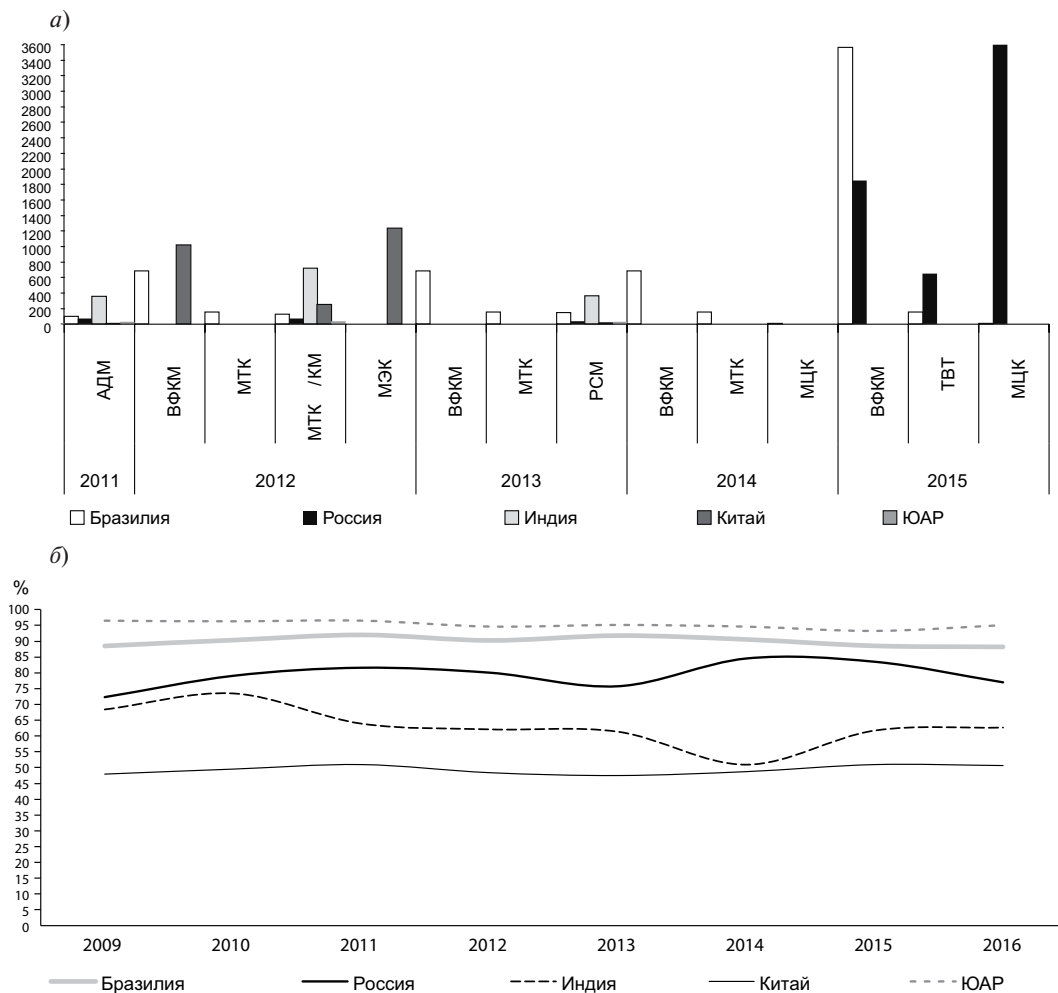


Рис. 1. Нетарифные меры торговой политики* (а) и экологически емкий экспорт внутри БРИКС** (б) в 2009–2016 гг.

*Количество регулируемых товарных позиций товарной номенклатуры.

** Доля товарных категорий «Сырье и полуфабрикаты» по классификации ОЭСР в экспорте внутри БРИКС (%).

АДМ – антидемпинговые меры, ВФКМ – меры ветеринарного и фитосанитарного контроля, МТК – меры технического контроля.

МЭК – меры экспортного контроля, МЦК – меры ценового контроля.

Источник: рассчитано и составлено автором по базе торговой статистики ООН World Integrated Trade Solution [WITS, с. а.] и статистической базе ОЭСР [OECD, с. а.].

С одной стороны, по углеродоемкости основные статьи российского экспорта внутри БРИКС лидируют: на 61% он состоит из нефти и нефтепродуктов и обеспечивает более 58% всего топливного взаимного импорта БРИКС²⁷, а также из удобрений и продукции лесного хозяйства. Затем следуют поставки нефти, горнорудной и металлургической продукции из ЮАР и органической химии из Индии. С другой стороны, принимая во внимание слабость экспортных позиций БРИКС на взаимных рынках [Хмелевская, 2015а], отметим, что импорт выбросов России из Китая за последнее десятилетие вырос многократно (с 10 до 38%) [Макаров, Соколова, 2014, с. 493]. Открытые экономики БРИКС по-разному переживали и разворот траектории мирового цикла развития 2014–2016 гг. В Бразилии и России это был спад, в ЮАР – стагнация, в КНР – лишь замедление роста, а в Индии продолжается подъем [IMF, 2018, р. 2–3].

Следовательно, в условиях дифференциации стран БРИКС по качеству роста и чувствительности к внешним шокам все чаще рыночно ориентированное регулирование для целей «зеленой экономики» становится и способом сегментации рынков (нефть и продукты ее переработки России и Китая) и защиты местных производителей от международной конкуренции (сельхозпродукция из Бразилии и России). Для сегодняшних моделей развития Китая, Индии и ЮАР зависимость между расширением экономики и выбросами в эквиваленте диоксида углерода уже менее значима в терминах экологических рисков и угроз, даже при учете их ежегодного прироста в диапазоне 5–10% [Azevedo et al., 2018, р. 114], в то время как для Бразилии и России тип развития все еще увеличивает эмиссию парниковых газов экстенсивно.

С этим связан и вопрос о грязных видах топлива, которые используются транспортом, в промышленности и в экологически чистых товарах, приобретаемых по программам социальной помощи и государственной поддержки населения. Индия, например, блокировала вступление в силу Соглашения об упрощении процедур торговли ВТО в 2014 г. до тех пор, пока не получила «вейвер» (временное освобождение от обязательств) по правилам создания запасов продовольствия, когда продовольствие приобретается у мелких производителей по завышенным ценам с последующей реализацией на местном рынке по более низкой цене. Китай и Россия, в свою очередь, участвуют в многосторонних переговорах по Соглашению об экологически чистых товарах, которые основываются на списке из 54 товаров²⁸, составленном странами АТЭС и одобренном на саммите во Владивостоке в 2012 г. (в их числе ветровые турбины, контролеры качества воздуха, солнечные панели, востребованные на локальных рынках БРИКС).

Заключение

Внешнеполитический контур диалога БРИКС по проблемам устойчивого развития задается на площадках институтов системы ООН, ВТО и других через разделенную ответственность и национальные обязательства в рамках международных договоренностей, многосторонних правил регулирования. Поскольку его сопряжение со стратегиями развития происходит в разных средах и на различных скоростях, сближение позиций стран БРИКС – как вне, так и внутри объединения – идет в русле внутриэкономических приоритетов, а значит, и включение механизмов многостороннего сотрудничества в национальные планы развития инклюзивно – переход России и Китая к основанному на внутреннем спросе росту сопровождается расширением участия в сквозных инфраструктурных проектах и наднациональных институтах; преодоление

²⁷ Рассчитано на конец 2014 г. по данным International Trade Centre Trade Map [ITC, с. а.].

²⁸ См. подробнее [APEC Leaders, 2012].

же структурных ограничений Бразилии и ЮАР во многом опирается на интеграционные возможности.

Более широкому вовлечению внешнеторговых отношений между странами БРИКС в решение проблем качества развития отчасти препятствует отсутствие соглашений о свободной торговле, о чем свидетельствует практика применения БРИКС торговых мер скрытого характера в 2011–2016 гг. Сохраняя в сырьевых отраслях относительно схожую и по общему уровню низкую тарифную нагрузку, страны БРИКС затрудняют оборот «зеленых» товаров внутри объединения через меры нетарифного регулирования — технические барьеры и меры ценового контроля на фоне резкого снижения числа антидемпинговых расследований, стандарты качества в условиях устойчиво высокого оборота экологически емкого сырья. Практически двукратный рост российских поставок в БРИКС (за 2009–2014 гг. в 1,8 раза)²⁹ на 80% восходил к сырой нефти и нефтепродуктам.

Вместе с тем в условиях дифференциации стран БРИКС по качеству роста и чувствительности к внешним шокам, когда одни диверсифицируют свой экспорт (нефть и продукты ее переработки из России и Китая) или защищают местных производителей от международной конкуренции (сельхозпродукция из Бразилии и России), меры «зеленой экономики» взамен повышения тарифов на экологически чистые товары могут поддержать достигнутые уровни торгово-экономических связей.

Источники

Генеральная Ассамблея ООН (1987) Развитие и международное экономическое сотрудничество: проблемы окружающей среды: доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития. Записка Генерального секретаря. A/42/427.

Генеральная Ассамблея ООН (2001) Письмо постоянного представителя Катара при ООН от 19 ноября 2001 г. на имя Генерального секретаря. A/C.2/56/7.

Генеральная Ассамблея ООН (2012) Резолюция «Будущее, которого мы хотим». A/RES/66/288. Режим доступа: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_66_288.pdf (дата обращения: 10.10.2018).

ООН (1992) Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию. Рио-де-Жанейро, 3–14 июня.

ООН (2002) Доклад международной конференции по финансированию развития. A/CONF.198/8/Add. 4. Монтеррей, 18–22 марта.

ООН (2015) Рамочная конвенция об изменении климата. Париж, 30 ноября — 11 декабря. FCCC/CP/2015/L.9.

ФАО (2014a) Тринадцать стран приблизились к цели искоренения голода. 13 ноября. Режим доступа: <http://www.fao.org/news/story/ru/item/270396/icode/> (дата обращения: 10.10.2018).

ФАО (2014b) Состояние лесов мира: приумножение социально-экономических выгод, обеспечиваемых лесами. Режим доступа: <http://www.fao.org/policy-support/resources/resources-details/en/c/418450/> (дата обращения: 10.10.2018).

ФАО (2016) Состояние лесов мира: проблемы и возможности землепользования. Режим доступа: <http://www.fao.org/publications/sofo/2016/ru/> (дата обращения: 10.10.2018).

Кадышева О. (2013) Решение Органа по рассмотрению споров ВТО по делу Бразилии — меры, затрагивающие импорт шин с восстановленным протектором: торговый спор завершен, а лихорадка денег только началась // Современное право. № 9. С. 127–131.

²⁹ Рассчитано автором по International Trade Centre Trade Map [ITC, с. а.].

Макаров И.А., Соколова А.К. (2014) Оценка углеродоемкости внешней торговли России // Экономический журнал ВШЭ. № 3. Т. 18. С. 477–507.

Окунева Л.С. (2008) Бразилия: особенности демократического проекта: Страницы новейшей политической истории латиноамериканского гиганта (1960-е гг. – 2006 г.). М.: МГИМО-Университет.

Хмелевская Н.Г. (2014) Международные отраслевые организации: базовые принципы и инструментарий операционной деятельности: учебное пособие. М.: ИНФРА-М.

Хмелевская Н.Г. (2015а) Метаморфозы дополняемости взаимной торговли БРИКС и экспортные позиции стран-членов // Вопросы экономики. № 8. С. 43–57.

Хмелевская Н.Г. (2015б) Приоритеты внешнеторговой политики России в орбите экономического сотрудничества БРИКС // Экономическая политика. Т. 10. № 2. С. 93–109.

Anand R., Tulin V., Kumar N. (2014) India: Defining and Explaining Inclusive Growth and Poverty Reduction. IMF Working Paper 14/63, Washington. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1463.pdf> (дата обращения: 10.10.2018).

APEC Leaders (2012) APEC Leaders' Declaration. ANNEX C. APEC List of Environmental Goods. Vladivostok. 8–9 September. Режим доступа: https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2012/2012_aelm/2012_aelm_annexC (дата обращения: 10.10.2018).

Ares E., Bennett O., Bolton P. (2009) Climate Change: The Copenhagen Conference. Research Paper 09/87, House of Commons Library. Режим доступа: <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP09-87/RP09-87.pdf> (дата обращения: 10.10.2018).

Azevedo V.G., Sartori S., Campos L.M.S. (2018) CO2 Emissions: A Quantative Analysis among BRICS Nations // Renewable and Sustainable Energy Reviews. Vol. 81. P. 107–115.

Bernasconi-Osterwalde N., Magraw D., Oliva M.J., Tuerk E., Orellana M., Roch P. (2012) Environment and Trade: A Guide to WTO Jurisprudence. L.: Routledge.

BRICS (с. а.) Concept of the Russian Federation's Presidency in BRICS in 2015–2016. Official Website of Russia's Presidency in BRICS. Official Website of Russia's Presidency in BRICS. Режим доступа: http://brics2015.ru/russia_and_brics/20150301/15383.html (дата обращения: 20.10.2018).

BRICS Leaders (2014) Fortaleza Declaration. 15 июля. Режим доступа: http://www.ranepa.ru/images/media/brics/brazpresidency2/6th_BRICS_Summit_Fortaleza_Declaration_and_Action_Plan.pdf (дата обращения: 07.03.2018).

BRICS Leaders (2015) Ufa Declaration. 9 июля. Режим доступа: http://www.ranepa.ru/images/media/brics/ruspresidency2/Declaration_eng.pdf (дата обращения: 10.03.2018).

Government of India Ministry of Environment and Forests (2011) Sustainable Development in India: Stock-taking in the Run up to Rio+20.

Bureau Government of India Prime Minister's Office (2015) Joint Statement on Climate Change between India and China during Prime Minister's visit to China. 15 May.

Climate Action Network (с. а.) Режим доступа: <http://infoclimate.org> (дата обращения: 10.10.2018).

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (с. а.) Food and Agriculture Data. Режим доступа: <http://www.fao.org/faostat/en/#home> (дата обращения: 10.10.2018).

Food Security Portal (с. а.) Режим доступа: <http://www.foodsecurityportal.org/> (дата обращения: 10.10.2018).

Fosu A.K. (2010) Inequality, Income, and Poverty: Comparative Global Evidence. BWPI Working Paper 140, Brooks World Poverty Institute, Helsinki.

International Monetary Fund (IMF) (с. а.) Data Mapper: Real GDP Growth. Режим доступа: www.imf.org/external/datamapper/index.php (дата обращения: 10.10.2018).

International Monetary Fund (IMF) (2018) World Economic Outlook Update. Washington DC, January. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/01/11/world-economic-outlook-update-january-2018> (дата обращения: 07.04.2018).

International Trade Centre (ITC) (с. а.) Trade Map. Режим доступа: <http://www.trademap.org/Index.aspx> (дата обращения: 10.10.2018).

International Trade Centre (ITC) (2015) Building Sustainable Supply Chains: Trade for Sustainable Development, Geneva. Режим доступа: http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Redesign/Events/Aid4Trade/T4SD%20Brochure-JAG-web_final%2024-06-2015.pdf (дата обращения: 10.10.2018).

Kono D.Y. (2017) Tariffs and Carbon Emissions // International Interactions. Vol. 43. No. 6. P. 895–919.

Lusting N. (2015) Inequality and Fiscal Redistribution in Middle Income Countries: Brazil, Chile, Colombia, Indonesia, Mexico, Peru and South Africa. CGD Working Paper 410, Center for Global Development, Washington.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (с. а.) Statistical Database. Режим доступа: <http://stats.oecd.org/> (дата обращения: 10.10.2018).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2015) In It Together: Why Less Inequality Benefits All. Paris: OECD Publishing.

Pan C., Peters G.P., Andrew R.M., Korsbakken J.I., Li S., Zhou D., Zhou P. (2017) Emissions embodied in global trade have plateaued due to structural changes in China // Earth's Future. Vol. 5. P. 934–946.

The World Integrated Trade Solution (WITS) (с. а.) Режим доступа: <https://wits.worldbank.org/> (дата обращения: 10.10.2018).

United Nations (с. а., а) Millennium Development Goals Indicators. United Nations Statistics Division. Режим доступа: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (дата обращения: 10.10.2018).

United Nations (с. а., b) Sustainable Development Goals. Режим доступа: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/#> (дата обращения: 10.10.2018).

United Nations (1992b) UN Conference on Environment and Development. Режим доступа: <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html> (дата обращения: 10.10.2018).

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2013) Non-tariff Measures to Trade: Economic and Policy Issues for Developing Countries. Режим доступа: https://unctad.org/en/Publication-sLibrary/ditctab20121_en.pdf (дата обращения: 10.10.2018).

United Nations Development Program (UNDP) (с. а.) Global Human Development Indicators. Режим доступа: <http://hdr.undp.org/en/countries> (дата обращения: 10.10.2018).

United Nations Environment Program (UNEP) – International Institute for Sustainable Development (IISD) (2005) Environment and Trade: A Handbook. Second edition. Режим доступа: https://www.iisd.org/pdf/2005/envirotrade_handbook_2005.pdf (дата обращения: 10.10.2018).

United Nations Environment Program (UNEP) – International Institute for Sustainable Development (IISD) (2014) Trade and Green Economy: A Handbook. Third edition. Режим доступа: <https://www.iisd.org/library/trade-and-green-economy-handbook-third-edition> (дата обращения: 10.10.2018).

United Nations Statistics Division (UNSD) (с. а.) Режим доступа: <http://unstats.un.org> (дата обращения: 10.10.2018).

World Summit on Sustainable Development (2002) Johannesburg Declaration on Sustainable Development. 4 September. A/CONF.199/20. Режим доступа: <http://www.un-documents.net/jburgdec.htm> (дата обращения: 10.10.2018).

World Trade Organization (WTO) (с. а., а) General Agreement on Tariffs and Trade 1994. Режим доступа: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/06-gatt_e.htm (дата обращения: 10.10.2018).

World Trade Organization (WTO) (с. а., b) Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. Available at: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm_01_e.htm (дата обращения: 10.10.2018).

World Trade Organization (WTO) (1996) United States – Standards for reformulated and Conventional Gasoline: Report of the Appellate Body. WT/DS2/9. Режим доступа: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/2-9.pdf (дата обращения: 10.10.2018).

WTO (2009) Brazil – Measures affecting imports of retreaded tyres. Dispute Settlement. WT/DS332. Режим доступа: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm (дата обращения: 10.10.2018).

WTO (2011) Harnessing trade for sustainable development and a green economy. Режим доступа: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/brochure_rio_20_e.pdf (дата обращения: 10.10.2018).

BRICS' Sustainable Development Dialog: Framing Contours to a Common Agenda through the Intragroup Trade¹

N. Khmelevskaya

Natalia Khmelevskaya – PhD, Associate professor, Moscow State Institute of International Relations of Ministry of Foreign Affairs of Russia; 76 Vernadskogo av., Moscow, 119454, Russian Federation; E-mail: Khmelevskaya@mgimo.ru

Abstract

This article explores the formation of multilateral dialogue among the BRICS grouping of Brazil, Russia, India, China and South Africa to address the problems of development quality based on the most demonstrative sphere of the countries' economic cooperation – mutual trade.

The foreign policy contour of the BRICS dialogue is a shared responsibility and stems from national obligations within the United Nations (UN) system, the World Trade Organization (WTO) and other international fora. As it connects with development strategies in different environments and at different paces, the convergence of the positions taken by BRICS members both within and outside the forum is in line with their domestic economic priorities, and hence multilateral cooperation mechanisms are included in national development plans. The external economic contour poses similar restrictions on internal development – agricultural and manufacturing industries based on the exploitation of natural resources, the use of dirty fuels, ecologically intensive exports and the general need to preserve and restore the resource base.

Analytically, this study is based on the quantitative parameters of intra-BRICS trade from 2009–2017, the BRICS export resource-intensity indicators and non-tariff restrictions statistics. Maintaining relatively similar and generally low tariffs in raw materials sectors, BRICS countries regulate the turnover of “green” goods within the group through technical barriers, price control measures and quality standards, maintaining a consistently high share of environmentally intensive raw materials. At the same time, given the differentiation of BRICS countries in terms of quality of growth and sensitivity to external shocks, some of them seek to diversify their exports (oil and petroleum products from Russia and China), while others protect local producers (agricultural products from Brazil and Russia), and take “green economy” measures as a substitute for higher tariffs for environmentally friendly goods to help retain markets.

Key words: Sustainable Development Goals (SDGs); Bilateral Trade; Trade Related Aspects of a Green Economy; Non-Tariff Measures (MTM); Carbon Dioxide Emissions Embodied in Export

For citation: Khmelevskaya N. (2018) BRICS' Sustainable Development Dialog: Framing Contours to a Common Agenda through the Intragroup Trade. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 4, pp. 74–95 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-04.

References

- Anand R., Tulin V., Kumar N. (2014) India: Defining and Explaining Inclusive Growth and Poverty Reduction. IMF Working Paper 14/63, International Monetary Fund, Washington. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1463.pdf> (accessed 10 October 2018).
- APEC Leaders (2012) APEC Leaders' Declaration. ANNEX C. APEC List of Environmental Goods. Vladivostok, 8–9 September. Available at: https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2012/2012_aelm/2012_aelm_annexC (accessed 10 October 2018).
- Ares E., Bennett O., Bolton P. (2009) Climate Change: The Copenhagen Conference. Research Paper 09/87, House of Commons Library. Available at: researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP09-87/RP09-87.pdf (accessed 10 October 2018).

¹ The editorial board received the article in April 2018.

Azevedo V.G., Simone S. Campos L.M.S. (2018) CO₂ Emissions: A Quantitative Analysis Among BRICS Nations. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 81, pp. 107–15.

Bernasconi-Osterwalder N., Magraw D., Oliva M.J., Tuerk E., Orellana M. (2012) *Environment and Trade: A Guide to WTO Jurisprudence*. London: Earthscan.

BRICS (c. a.) Concept of the Russian Federation's Presidency in BRICS in 2015–2016. Official Website of Russia's Presidency in BRICS. Available at: http://en.brics2015.ru/russia_and_brics/20150301/19483.html (accessed 10 October 2018).

BRICS Leaders (2014) Fortaleza Declaration, 15 July. Available at: http://www.ranepa.ru/images/media/brics/brazpresidency2/6th_BRICS_Summit_Fortaleza_Declaration_and_Action_Plan.pdf (accessed 7 March 2018).

BRICS Leaders (2015) Ufa Declaration, 9 July. Available at: http://www.ranepa.ru/images/media/brics/rus-presidency2/Declaration_eng.pdf (accessed 10 March 2018).

Government of India Ministry of Environment and Forests (2011) Sustainable Development in India: Stock-taking in the Run up to Rio+20.

Government of India Prime Minister's Office (2015) Joint Statement on Climate Change Between India and China During Prime Minister's Visit to China, 15 May. Available at: <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=121754> (accessed 10 October 2018).

Climate Action Network (c. a.) Available at: <http://infoclimate.org> (accessed 10 October 2018).

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (c. a.) Food and Agriculture Data. Available at: <http://www.fao.org/faostat/en/#home> (accessed 10 October 2018).

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2014a) State of the World's Forests: Enhancing the Socioeconomic Benefits from Forests. Available at: <http://www.fao.org/policy-support/resources/resources-details/en/c/418450/> (accessed 10 October 2018).

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2014b) Thirteen Countries Move Closer to Eradicating Hunger. Available at: <http://www.fao.org/news/story/en/item/270380/icode/> (accessed 10 October 2018).

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2016) State of the World's Forests: Land-Use Challenges and Opportunities. Available at: <http://www.fao.org/publications/sofo/2016/en/> (accessed 10 October 2018).

Food Security Portal (c. a.) Available at: <http://www.foodsecurityportal.org/> (accessed 10 October 2018).

Fosu A. K. (2010) Inequality, Income and Poverty: Comparative Global Evidence. BWPI Working Paper 140, Brooks World Poverty Institute, Helsinki.

International Monetary Fund (IMF) (c. a.) Data Mapper: Real GDP Growth. Available at: www.imf.org/external/datamapper/index.php (accessed 10 October 2018).

International Monetary Fund (IMF) (2018) Brighter Prospects, Optimistic Markets, Challenges Ahead. World Economic Outlook Update, January. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/01/11/world-economic-outlook-update-january-2018> (accessed 7 April 2018).

International Trade Centre (ITC) (c. a.) Trade Map. Available at: <http://www.trademap.org/Index.aspx> (accessed 10 October 2018).

International Trade Centre (ITC) (2015) Building Sustainable Supply Chains: Trade for Sustainable Development. Available at: http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Redesign/Events/Aid-4Trade/T4SD%20Brochure-JAG-web_final%2024-06-2015.pdf (accessed 10 October 2018).

Kadysheva O. (2013) Reshenie Organa po rassmotreniju sporov VTO po delu Brazili – mery, zatragivajushhie import shin s vosstanovlennym protektorom: torgovyy spor zavershen, a lihoradka deneg tol'ko nachalas' [Decision of the WTO Dispute Settlement Body in the Case of Brazil: Measures affecting the import of Tires with a Retreaded Protector: The Trade Dispute is Over, and Dengue Fever Has Just Begun]. *Sovremennoe pravo* [Modern Law], no 9, pp. 127–131. (In Russian)

Khmelevskaya N.G. (2014) Mezhdunarodnye otraslevye organizacii: bazovye principy i instrumentarij operacionnoj dejatel'nosti: uchebnoe posobie [International Commodity Organizations: Basic Principles and Instruments of Operational Activity: Textbook]. Moscow: INFRA-M. (In Russian)

Khmelevskaya N.G. (2015a) Metamorfozy dopolnjaemosti vzaimnoj trgovli BRIKS i jeksportnye pozicii stran-chlenov [Metamorphoses of Complementarity of Mutual Trade: BRICS and Export Positions of Member Countries]. *Voprosy jekonomiki* [Issues of Economics], no 8, pp. 43–57. (In Russian)

Khmelevskaya N.G. (2015b) Prioritety vneshnetorgovoj politiki Rossii v orbite jekonomicheskogo sotrudnichestva BRIKS [Russia's Foreign Trade Policy Priorities in the Orbit of BRICS Economic Cooperation: BRICS]. *Jekonomicheskaja politika* [Economic Policy], vol. 10, no 2, pp. 93–109. (In Russian)

Kono D.Y. (2017) Tariffs and Carbon Emissions. *International Interactions*, vol. 43, no 6, pp. 893–919.

Lustig N. (2015) Inequality and Fiscal Redistribution in Middle Income Countries: Brazil, Chile, Colombia, Indonesia, Mexico, Peru and South Africa. CGD Working Paper 410, Center for Global Development, Washington. Available at: <https://www.cgdev.org/publication/inequality-and-fiscal-redistribution-middle-income-countries-brazil-chile-colombia> (accessed 10 October 2018).

Makarov I.A., Sokolova A.K. (2014) Ocenka uglerodoemkosti vneshnej trgovli Rossii [Estimation of the Carbon Intensity of Russia's Foreign Trade]. *Jekonomicheskij zhurnal HSE* [Economic Journal of the Higher School of Economics], vol. 18, no 3, pp. 477–507. (In Russian)

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (c. a.) Statistical Database. Available at: <http://stats.oecd.org/> (accessed 10 October 2018).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2015) *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris: OECD Publishing.

Okuneva L.S. (2008) Braziliya: osobennosti demokraticeskogo proekta: Stranicy novejshej politicheskoi istorii latinoamerikanskogo giganta (1960-e gody – 2006 g.). [Brazil: Features of the Democratic Project: Pages of the Newest Political History of the Latin American Giant (1960s – 2006)]. Moscow State Institute of International Relations University, Ministry of Foreign Affairs of Russia. Moscow: MGIMO-University. (In Russian)

Pan C., Peters G.P., Andrew R.M., Korsbakken J.I., Li S., Zhou D., Zhou P. (2017) Emissions Embodied in Global Trade Have Plateaued Due to Structural Changes in China. *Earth's Future*, vol. 5, pp. 934–946. Available at: <https://agupubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/2017EF000625> (accessed 10 October 2018).

The World Integrated Trade Solution (WITS) (c. a.) Available at: <https://wits.worldbank.org/> (accessed 10 October 2018).

United Nations (c. a., a) Millennium Development Goals Indicators. United Nations Statistics Division. Available at: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (accessed 10 October 2018).

United Nations (c. a., b) Sustainable Development Goals. Available at: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/#> (accessed 10 October 2018).

United Nations (1992a) Rio de Janeiro Declaration on Environment and Development. Rio de Janeiro, 3–14 June.

United Nations (1992b) UN Conference on Environment and Development. Available at: <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html> (accessed 10 October 2018).

United Nations (UN) (2002) Report of the International Conference on Financing for Development. Monterrey, 18–22 March. A/CONF.198/8/. Available at: <https://www.cepal.org/noticias/noticias/2/10582/aconf198-11ing.pdf> (accessed 10 October 2018).

United Nations (UN) (2015) Framework Convention on Climate Change. Paris, 30 November–11 December. FCCC/CP/2015/L.9. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/frameworks/parisagreement> (accessed 10 October 2018).

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2013) Non-Tariff Measures to Trade: Economic and Policy Issues for Developing Countries. Available at: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab20121_en.pdf (accessed 10 October 2018).

United Nations Development Program (UNDP) (c. a.) Global Human Development Indicators. Available at: <http://hdr.undp.org/en/countries> (accessed 10 October 2018).

United Nations Environment Program (UNEP) – International Institute for Sustainable Development (IISD) (2005) Environment and Trade: A Handbook. Second edition. Available at: https://www.iisd.org/pdf/2005/envirotrade_handbook_2005.pdf (accessed 10 October 2018).

United Nations Environment Program (UNEP) – International Institute for Sustainable Development (IISD) (2014) Trade and Green Economy: A Handbook. Third edition. Available at: <https://www.iisd.org/library/trade-and-green-economy-handbook-third-edition> (accessed 10 October 2018).

United Nations General Assembly (1987) Development and International Economic Cooperation: Environmental Problems. Report of the World Commission on Environment and Development. Note by the Secretary-General. A/42/427.

United Nations General Assembly (2001) Letter Dated 19 November 2001 from the Permanent Representative of Qatar to the United Nations, Addressed to the Secretary-General. A/C.2/56/7.

United Nations General Assembly (2012) The Future We Want. Resolution Adopted by the General Assembly on 27 July. A/RES/66/288. Available at: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_66_288.pdf (accessed 10 October 2018).

United Nations Statistics Division (UNSD) (c. a.) Available at <http://unstats.un.org> (accessed 10 October 2018).

World Summit on Sustainable Development (2002) Johannesburg Declaration on Sustainable Development. 4 September. A/CONF.199/20. Available at: <http://www.un-documents.net/jburgdec.htm> (accessed 10 October 2018).

World Trade Organization (WTO) (c. a., *a*) General Agreement on Tariffs and Trade 1994. Available at: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/06-gatt_e.htm (accessed 10 October 2018).

World Trade Organization (WTO) (c. a., *b*) Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. Available at: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm_01_e.htm (accessed 10 October 2018).

World Trade Organization (WTO) (1996) United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline: Report of the Appellate Body. WT/DS2/9. Available at: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/2-9.pdf (accessed 10 October 2018).

World Trade Organization (WTO) (2009) Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres: Dispute Settlement. WT/DS332. Available at: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm (accessed 10 October 2018).

World Trade Organization (WTO) (2011) Harnessing Trade for Sustainable Development and a Green Economy. Available at: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/brochure_rio_20_e.pdf (accessed 10 October 2018).

Первые десятилетия сотрудничества для развития. Участники, достижения и трудности¹

М.В. Ларионова, Е.А. Сафонкина

Ларионова Марина Владимировна — д.полит.н., директор Центра исследований международных институтов (ЦИМИ) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС); профессор факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; E-mail: larioнова-mv@tanepa.ru

Сафонкина Елизавета Андреевна — н.с. Центра исследований международных институтов (ЦИМИ) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС); Российская Федерация, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; E-mail: safonkina-ea@tanepa.ru

Принятые в 2015 г. Цели устойчивого развития (ЦУР) до 2030 г. являются мировым ориентиром для развитых и развивающихся государств в выработке национальной политики и осуществлении международного сотрудничества с целью совместной борьбы с глобальными вызовами. ЦУР опираются на результаты работы всех участников глобального партнерства в целях развития, основы которого были заложены ООН еще в XX в. Статья посвящена эволюции системы международного сотрудничества в целях развития, складывавшейся в рамках ООН в период с 1946 по 2000 г. (год принятия Декларации тысячелетия). Исследование опирается на анализ текстов резолюций и официальных отчетов ключевых органов ООН, прежде всего Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета ООН (ЭКОСОС). Контент-анализ записей прений позволяет выявить официальные позиции делегаций, интересы и противоречия, скрывающиеся за сухими формулировками резолюций.

Четыре десятилетия развития завершились принятием Декларации тысячелетия ООН. На каждом из этапов эволюции системы были достижения и проблемы. С первых сессий ГА и ЭКОСОС формировались основные принципы, механизмы и направления сотрудничества. Уже в конце 1940-х годов начался процесс создания инструментов содействия развитию. Созданы Всемирная организация здравоохранения, Детский фонд ООН, Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН, Расширенная программа технической помощи, региональные экономические комиссии, Специальный фонд ООН. На первом этапе становления инструментов сотрудничества для развития утвердился монополия доллара. Значительное место в резолюциях о развитии занимали вопросы развития мирового рынка, улучшения условий торговли для развития. В 1960 г. впервые сформулирована задача увеличения предоставления международной помощи и капитала до 1% национального дохода экономически развитых стран.

Период 1961–1970 гг. ознаменовался принятием Программы международного экономического сотрудничества — первой «Декады развития» ООН и Мировой продовольственной программы, созданием ООН по промышленному развитию (ЮНИДО), Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) и ПРООН, разработкой Международной стратегии развития на второе Десятилетие развития ООН. В связи с задачей решения проблемы роста задолженности и обеспечения международной ликвидности в повестку дня вошли вопросы реформы международной валютной системы.

Ключевые события второго десятилетия включают постепенную интеграцию проблем развития и окружающей среды; усилия по преодолению международного валютного кризиса, обеспечению ликвидности, облегчению нарастающего бремени задолженности развивающихся стран; рост целевых заданий по Программе развития ООН, Мировой продовольственной программе и специальным фондам; решения о разработке и принятии Хартии экономических прав и обязанностей государств; усилия по реализации

¹ Статья поступила в редакцию в августе 2018 г.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках проекта проведения научных исследований «Эволюция многостороннего сотрудничества по содействию развитию под эгидой ООН: от декады развития к Целям устойчивого развития (ЦУР)», проект № 18-014-00008.

принципа дифференцированного отношения к развивающимся странам в рамках ГАТТ; подготовку и принятие Международной стратегии на третье десятилетие развития ООН; неудачную попытку запуска глобальных переговоров по перестройке международной экономической системы.

Третье десятилетие знаменательно усилиями по укреплению научно-технического, промышленного потенциала, развитию энергетических ресурсов развивающихся стран, принятием Глобальной стратегии обеспечения здоровья для всех к 2000 г., принятием Декларации о праве на развитие, подготовкой и принятием Международной стратегии развития на четвертое десятилетие развития. Достижением стала переориентация сотрудничества в сторону моделей устойчивого развития. Замедление темпов экономического роста, неустойчивость валют, усиление протекционизма, структурные диспропорции в мировой экономике требовали системного решения по реформе международной валютной системы, однако глобальные переговоры зашли в тупик, поскольку позиция «семерки» о гарантии независимости специализированных учреждений создавала непреодолимое препятствие в поиске комплексных решений перестройки международных экономических отношений. Этот подход определил ригидность системы на долгие годы и ее неспособность предотвратить кризисы 1998 и 2008 гг.

В четвертом десятилетии важнейшими вехами в сотрудничестве для развития стало принятие 20 июня 1997 г. Повестки дня для развития и Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций.

Таким образом, во второй половине XX в. международное сообщество прошло длинный путь формирования сотрудничества для развития. ООН стала колыбелью и двигателем этого процесса, основным фактором его успеха. Безусловные достижения 55 лет коллективных усилий включают последовательную консолидацию программного фундамента сотрудничества от первой Декады развития к Целям развития тысячелетия; совершенствование инструментов обзора и оценки результатов программ; интеграцию вопросов развития и окружающей среды, а также создание ключевых инструментов и рост финансирования для развития. Задача по формированию внешних условий развития на основе перестройки международной экономической системы с учетом интересов развивающихся стран не была реализована. Системные проблемы международной валютной и торговой системы остались в наследство XXI в.

Ключевые слова: сотрудничество для развития; ООН; Генеральная Ассамблея; ЭКОСОС; ПРООН; международные финансовые учреждения

Для цитирования: Ларионова М.В., Сафонкина Е.А. (2018) Первые десятилетия сотрудничества для развития. Участники, достижения и трудности // Вестник международных организаций. Т. 13. № 4. С. 96–121 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-05.

Принятые в 2015 г. Цели устойчивого развития (ЦУР) до 2030 г. являются мировым ориентиром для развитых и развивающихся государств в выработке национальной политики и осуществлении международного сотрудничества с целью совместной борьбы с глобальными вызовами. ЦУР опираются на результаты сотрудничества всех участников глобального партнерства в целях развития. Основы глобального партнерства в целях развития были заложены ООН еще в середине XX в. Статья посвящена анализу эволюции системы международного сотрудничества в целях развития², складывавшейся в рамках ООН в период с 1946 по 2000 г. (год принятия Декларации тысячелетия).

Методология

Исследование опирается на анализ текстов резолюций и официальных отчетов ключевых органов ООН, прежде всего Генеральной Ассамблеи (ГА) и Экономического и

² Сотрудничество для развития понимается как деятельность, направленная на поддержку национальных или международных приоритетов, не имеющая коммерческой выгоды, осуществляемая в интересах развивающихся стран и опирающаяся на отношения сотрудничества, которые нацелены на повышение степени влияния развивающихся стран на процесс и результат [Alonso, Glennie, 2015].

Социального Совета ООН (ЭКОСОС). Контент-анализ записей прений позволяет выявить официальные позиции делегаций, интересы и противоречия, скрывающиеся за сухими формулировками резолюций. Для проведения количественного анализа все резолюции по сотрудничеству для развития были интегрированы в специальную базу данных по сессиям и направлениям³. Всего в базу данных вошли 9 713 резолюций Генеральной Ассамблеи, из них 1010 по развитию, а также 3774 резолюций ЭКОСОС, из них 576 по развитию⁴.

В ходе исследования было выделено девять категорий документов:

1. Основные программные документы, включая декларации, стратегии, хартии.
2. Вопросы торговой политики и развития. Сюда вошли четыре блока резолюций. Во-первых, документы, посвященные расширению торговли развитых и развивающихся стран, отказу от протекционизма и созданию преференциальных условий торговли для развивающихся стран. Во-вторых, резолюции по многосторонним торговым переговорам. В-третьих, резолюции, осуждающие использование санкций и других ограничительных мер в отношении развивающихся стран. В-четвертых, особые вопросы, например, влияние инфляции на цены важных для развивающихся стран товаров.
3. Финансирование развития, в том числе официальная помощь развитию, облегчение долгового бремени и роль международных финансовых институтов (Международного валютного фонда (МВФ), Всемирного банка (ВБ), региональных банков развития (РБР)).
4. Отраслевое развитие. К этой категории были отнесены резолюции, касающиеся таких отраслей, как сельское хозяйство и продовольствие, промышленность, образование, здравоохранение, наука и технологии и др.
5. Специальные потребности отдельных стран, в том числе наименее развитые страны, малые островные государства, страны, не имеющие выхода к морю, и т.п.
6. Организационные и операционные вопросы, включая доклады об операционной деятельности ООН, работе специальных программ ООН, решения об укреплении координации между специализированными учреждениями, резолюции о создании органов управления и т.д.
7. Создание инструментария ООН (специальные фонды, региональные комиссии и т.п.).
8. Разоружение и развитие.
9. Специальные вопросы развития (роль женщин в развитии, волонтеры ООН и т.п.).

Параметры количественного анализа включали количество резолюций, долю в общем количестве, количество и долю резолюций по отдельным категориям, динамику по годам и десятилетиям⁵.

³ В качестве резолюций по сотрудничеству для развития рассматривались такие документы, которые в той или иной форме вносили вклад в формирование коллективной системы: принципов, целей, механизмов, инструментов. Резолюции по оказанию помощи конкретным странам в базу данных не включались и не учитывались в статистике.

⁴ База данных резолюций и протоколов заседаний Генеральной Ассамблеи по вопросам развития, сформированная в рамках исследования, доступна на сайте ЦИМИ РАНХиГС (<https://is.gd/0WhBAn>). Римская цифра I соответствует базе резолюций Генеральной Ассамблеи; римская цифра II — базе протоколов выступлений представителей стран-членов во время заседаний Генеральной Ассамблеи. Арабские цифры обозначают порядковый номер резолюции/протокола в указанных подборках.

⁵ В приложении к статье (с. 118) представлены данные по количеству и доле резолюций по развитию (с разбивкой по категориям) в общем количестве резолюций по всем сессиям ГА в период с 1946 по 2000 г.

Хорошее начало – половина успеха? 1946–1960-е годы

Хотя резолюция о Первом десятилетии развития была принята только в 1961 г., основные принципы, механизмы и направления сотрудничества формировались уже с первых сессий Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета ООН. В этот период созданы Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ) (International Children's Emergency Fund, UNICEF), Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО), Международная финансовая корпорация для экономического развития, Расширенная программа технической помощи, региональные экономические комиссии, Специальный Фонд ООН.

В Резолюциях и решениях 1-й сессии, посвященных преимущественно вопросам институционального становления ООН, все же важное место занимали вопросы, имеющие непосредственное отношение к задачам экономического и социального развития. Так, из 68 резолюций шесть были посвящены созданию (деятельности) специализированных организаций, в том числе ВОЗ, Международной организации по делам беженцев, Детского фонда ООН. Резолюция «Соглашения со специализированными учреждениями» заложила основу сотрудничества со специализированными организациями [I.1]. ГА также обсуждала и единогласно приняла резолюции по экономическому восстановлению разрушенных регионов и преодолению нехватки продовольствия. Пять из 79 резолюций 2-й сессии Генеральной Ассамблеи одобряли деятельность специализированных организаций (ВОЗ, ЮНИСЕФ) и принципы координации и сотрудничества с ними [I.4]. ГА также одобрила работу ЭКОСОС⁶ по подготовке ежегодных докладов о мировой экономической конъюнктуре и тенденциях [I.2], призвав к разработке рекомендаций по повышению уровня жизни, полной занятости населения и созданию условий для экономического и социального прогресса и развития [I.3]. Однако вопросы содействия развитию и сотрудничества по содействию развитию на первых двух сессиях не обсуждались.

Вопросы экономического содействия малоразвитым странам впервые вошли в повестку дня ГА начиная с 3-й сессии, принявшей резолюции об экономическом развитии малоразвитых стран [I.5] и технической помощи для экономического развития [I.6]. Поддержав 167-ю резолюцию ЭКОСОС об облегчении процесса получения ссуд Международного банка реконструкции и развития (МБРР), ГА заложила мину замедленного действия: задолженность начала накапливаться очень быстро, и уже в 1960-е годы вопросы облегчения задолженности стали ключевыми, наряду с поисками источников финансирования развития. Вопросы помощи малоразвитым странам обсуждались практически на всех последующих сессиях вплоть до 1960 г., включая не только расширение технической помощи, но и практические аспекты мобилизации государственного и частного капитала для финансирования несомокупаемых проектов, имеющих кардинальное значение для экономического развития [I.8].

Объемы финансирования первых лет были незначительными. Так, утвержденный Комитетом технической помощи объем средств организациям, участвующим в расширенной программе на 1956 г., составил 29 734 085 долл. США [I.14]. При этом максимальный объем получили Производственная и сельскохозяйственная организация (8 057 000), Управление технической помощи ООН (6 434 852), ВОЗ (5 689 280) и

⁶ Согласно ст. 65 Устава, ЭКОСОС должен «составлять доклады по международным вопросам в области экономической, социальной, культуры, образования, здравоохранения и подобным вопросам или побуждать к этому других, а также делать по любому из этих вопросов рекомендации Генеральной Ассамблее, членам Организации и заинтересованным специализированным учреждениям».

ЮНЕСКО (4 940 933). Эта тенденция в распределении сохранилась и в последующие годы. До конца 1950-х финансирование расширенной программы выросло незначительно, составив в 1960 г. 32 241 079 эквивалента долл. США [I.23]. В том же году в качестве целевого показателя финансирования специального фонда и расширенной программы было заявлено 150 млн долл. [I.29], и впервые была поставлена задача как можно скорее увеличить предоставление международной помощи и капитала до 1% национального дохода экономически развитых стран [I.27].

Уже в конце 1940-х начался процесс создания инструментов содействия развитию. Решениям зачастую предшествовали острые дискуссии. Например, против создания специального фонда для субсидий и долгосрочных низкопроцентных займов малоразвитым странам выступили 16 стран, включая Канаду, Австралию, Новую Зеландию, Великобританию, США, Францию, Нидерланды, Бельгию, Швецию, Данию [I.9], аргументируя позицию тем, что взносы стран, проголосовавших против резолюции, составляют 78% бюджета ООН и 90% бюджета расширенной программы технической помощи, и умалчивая о понятном предпочтении канализировать потоки помощи через Международный валютный фонд и МБРР. Развивающиеся страны, инициаторы резолюции, настаивали на том, что кредитная политика МБРР не позволяет получить займы малоразвитым странам с низким уровнем дохода и ограниченными возможностями обслуживания долга [II.1]. Предпочтения основных доноров по мобилизации частного капитала для инвестиций в малоразвитые страны без использования государственных гарантий нашли отражение в резолюциях 8-й сессии «О создании МФК для экономического развития» [I.11] и 9-й сессии ГА «Вопрос об учреждении МФК» [I.13].

Путь от решения о создании инструментов содействия развитию до их реализации был долгим и не всегда успешным, поскольку операционная деятельность создаваемых структур в конечном итоге зависела от добровольных взносов. Решение о создании Специального фонда ООН для экономического развития [I.12] было принято в 1954 г. на 9-й сессии. После длительной проработки на 12-й сессии была принята резолюция о создании к 1 января 1959 г. Специального фонда с финансовыми ресурсами в объеме 100 млн долл. в год в основном из ежегодных добровольных взносов, размер которых должен быть указан на несколько лет вперед, для содействия осуществлению проектов, имеющих значение для экономического развития стран [I.18]. За этой гладкой формулировкой стоят существенные разногласия между членами подготовительного комитета⁷ относительно целей деятельности Фонда, модальности и объемов финансирования. Первоначальная идея (Франции) заключалась в том, что через соответствующую программу слаборазвитым странам должна оказываться техническая помощь, национальные и международные банковские учреждения будут финансировать рентабельные операции, а новый фонд будет предназначен для финансирования нерентабельных проектов, необходимых для дальнейшего экономического развития. СССР считал, что «Специальный фонд должен осуществлять кредитные функции, предоставляя слаборазвитым странам займы и субсидии, низкопроцентные или беспроцентные, но не расходуя подобно благотворительному обществу зачастую все поступающие в Фонд взносы и средства. Только при этих условиях Специальный фонд смог бы увеличивать свой капитал и развивать свои операции, доведя их со временем до масштабов, отвечающих огромным нуждам экономического развития слаборазвитых стран» [II.3]. Высказанное на сессии ГА предложение об использовании Фонда для капитального развития

⁷ Гана, Дания, Египет, Индия, Канада, Мексика, Нидерланды, Пакистан, Перу, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Союз Советских Социалистических Республик, Франция, Чили, Югославия и Япония.

было жестко отклонено США, аргументировавшими свою позицию недостаточностью средств, поскольку для поддержки капитального развития потребуется «сумма 400–500 млн долл. в год в валютах, имеющих широкое обращение... в дополнение к суммам, предоставляемым на выполнение программ технической помощи» [II.3].

На 13-й сессии ГА принята резолюция об учреждении Специального фонда, но не фонда экономического развития. Было зафиксировано, что взносы делаются в валюте, которую СФ легко может использовать в соответствии с принципами эффективности и экономности или в валюте в самых широких размерах обратимой в валюту, легко используемую Фондом [I.19]. СССР голосовал за проект резолюции, но рассматривал его в качестве «переходного этапа к созданию действительно универсального фонда экономического развития слаборазвитых стран превращения Специального фонда в САНФЕД, т.е. в фонд финансирования экономического и промышленного развития слаборазвитых стран, фонд, имеющий гораздо более широкое назначение и более широкие цели» [II.4]. Это была общая позиция развивающихся стран и социалистических государств. ГА заслушала отчет и единогласно одобрила начало операций специального фонда на 14-й сессии [I.20], а в 1965 г. было принято решение об объединении Специального фонда и Расширенной программы технической помощи в Программу развития ООН [I.36]. Вопрос о Фонде капитального развития ООН, принципиальное решение об учреждении которого ГА приняла в 1960 г. [I.26], еще долго оставался в повестке дня ЭКОСОС и ГА, но так никогда и не стал действенным инструментом финансирования развития. В 1967 г. Фонд, по сути, был интегрирован в ПРООН: Администратору ПРООН было поручено управлять Фондом путем выполнения функции директора-распорядителя, Совет управляющих программы принял на себя функции Правления Фонда, конференцию по объявлению взносов было решено созывать одновременно с конференцией по объявлению взносов в ПРООН [I.45].

На первом этапе становления инструментов сотрудничества для развития утвердилась монополия доллара. Формулировка о предоставлении взносов в конвертируемых валютах была включена в большинство резолюций, посвященных формированию бюджетов. Показательными стали прения на 11-й сессии [II.2], посвященные инициированной США резолюции об использовании валют [I.15]. В документе предлагалось использование конвертируемых валют при выделении государствами финансирования в объеме, превышающем 500 тыс. долл. СССР выступал против резолюции, наносящей «ущерб принципу добровольности взносов стран — членов Организации Объединенных Наций в фонд для оказания технической помощи слаборазвитым странам». Представитель СССР заявил: «По мнению советской делегации, взносы в фонд Организации Объединенных Наций по оказанию технической помощи по желанию каждой страны должны производиться в национальной валюте на добровольной основе и без каких-либо ограничений. Советская делегация ясно заявляет, что она против установления какого-либо лимита для взноса в фонд технической помощи Организации Объединенных Наций в национальной валюте. Она против каких-либо ограничений или дискриминации в отношении отдельных валют других стран — членов ООН. Организация Объединенных Наций не должна делать каких-либо предпочтений отдельным валютам, в том числе и доллару США. Советский Союз обладает достаточными материальными ресурсами и высоким производственно-техническим опытом и должной квалификацией своих специалистов, чтобы с выгодой для слаборазвитых стран оказывать эффективную техническую помощь слаборазвитым странам в полной сумме своего взноса и в любой форме в соответствии с принципами Организации Объединенных Наций. Советский рубль является одной из самых устойчивых и легко используемых валют мира для оказания технической помощи». Тем не менее 65 голосами «за», при

семи «против» и двух воздержавшихся был принят проект резолюции о передаче отчетов о прениях в ЭКОСОС и Комитет технической помощи для рассмотрения вопроса на 24-й сессии ЭКОСОС, где в итоге было утверждено использование конвертируемых валют.

В первой декаде сотрудничества был заложен интегрированный подход и принцип создания условий для развития, как внутренних условий в развивающихся странах, так и внешних условий. Например, резолюция об индустриализации слаборазвитых стран включала вопросы о налогообложении (избежании двойного налогообложения) для привлечения частного капитала, а также вопрос об интегрированном и скоординированном подходе к индустриализации и производительности труда [I.17]. Роль международной экономической и торговой политики в развитии впервые стала предметом дискуссии на 4-й сессии ГА, рекомендовавшей ЭКОСОС при предоставлении рекомендаций ГА учитывать влияние мер политики на экономическое развитие малоразвитых стран [I.7]. Резолюция «Развитие международного экономического сотрудничества и расширение международной торговли» акцентировала роль торговли в экономическом развитии, необходимость снижения барьеров, расширения торговли и утверждения соглашения об учреждении Организации торгового сотрудничества [I.16].

В конце десятилетия вопросы развития мирового рынка и улучшения условий торговли для развития занимали все более значительное место в резолюциях о развитии [I.21], включая меры, направленные на борьбу с колебаниями цен на товарных рынках [I.22], расширение рынков сбыта и облегчение доступа сырьевых товаров слаборазвитых стран на рынки развитых государств [I.25], увеличение доли их продукции в международной торговле [I.28]. Одновременно были приняты решения, создававшие риски колебания цен на рынках и барьеры для сбыта сельскохозяйственного продовольствия развивающихся стран [II.6], например, принятая по предложению США и Канады резолюция по снабжению народов, испытывающих недостаток в продовольствии, продовольственными излишками через посредство учреждений, входящих в систему ООН [I.24]. Усилия ряда развивающихся стран по созданию международной торговой организации игнорировались или встречали вежливый отпор со стороны членов Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ) [II.5].

В целом, несмотря на трудности становления, в первые годы было заложено основание для будущего сотрудничества: созданы специализированные учреждения, фонды, программы и механизмы координации; определены приоритеты по созданию внутренних и внешних условий для развития, включая расширение международной торговли и финансирование развития промышленности и сельскохозяйственного сектора. Впервые сформулирована задача увеличить предоставление международной помощи и капитала до 1% национального дохода экономически развитых стран.

Первая декада развития

Период 1961–1970 гг. ознаменовался принятием Программы международного экономического сотрудничества – «Декада развития» ООН – и Мировой продовольственной программы, созданием ООН по промышленному развитию (ЮНИДО), Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) и ПРООН, принятием Международной стратегии развития на второе Десятилетие развития ООН, а также реформой международной валютной системы. Это только малая часть знаковых этапов эволюции сотрудничества в целях развития данного периода.

Ключевой программный документ «Декада развития» ООН [I.31] определял мероприятия, «которые развитые и развивающиеся страны будут проводить для дости-

жения самостоятельного роста для более скорого продвижения в направлении самостоятельного роста экономик отдельных стран и их социального прогресса... причем каждая страна должна будет установить свои собственные задания, ставя себе целью достижение к концу десятилетия коэффициента годового роста совокупного национального дохода не менее чем в 5%». Мероприятия предусматривали помощь в индустриализации, создании высокопроизводительного сельскохозяйственного сектора, мобилизации внутренних ресурсов, ликвидации голода и болезней, развитию образования и профессиональной подготовки, научно-исследовательской работы. ГА обратилась к государствам-членам с призывом предоставлять доступ на рынки для товаров развивающихся стран; проводить мероприятия, направленные на обеспечение развивающимся странам справедливой доли в доходах иностранного капитала от добычи и рыночного сбыта их естественных богатств, принять меры, способные стимулировать приток частного инвестиционного капитала на условиях удовлетворительных для стран, вывозящих и принимающих капитал. Одновременно была вновь заявлена цель ускоренного притока капитала и технической помощи в развивающиеся страны, чтобы достигнуть как можно скорее 1% общей суммы национального дохода экономически развитых стран. Правительствам и специализированным учреждениям было предложено предоставлять информацию о валовой и чистой сумме притока капитала и международной помощи Генеральному секретарю [I.32]. Постепенно увеличиваются плановые показатели финансирования Специального фонда и Расширенной программы технической помощи. А в 1965 г. посредством объединения Специального фонда и Расширенной программы технической помощи создана Программа развития ООН [I.36]. Предполагалось сохранение двух фондов, характерных особенностей двух программ и возможности осуществлять взносы отдельно.

Для поддержки индустриализации и расширения деятельности ООН в области промышленного развития было принято решение об учреждении специализированного органа [I.34]. Резолюцией 20-й сессии ГА ООН по промышленному развитию была создана как автономная организация. Предусматривалось финансирование исследовательской и административной деятельности из регулярного бюджета, а оперативной деятельности за счет добровольных взносов [I.37] и ресурсов регулярной программы технической помощи ООН [I.38].

Мировая продовольственная программа была установлена на экспериментальной основе с ожидаемым объемом добровольных взносов 100 млн долл. в год. Программа была нацелена на то, чтобы дополнить помощь продовольствием поддержкой развития сельскохозяйственного сектора [I.33]. Целевое задание по взносам в Мировую продовольственную программу неуклонно росло и уже в 1969 г. объем добровольных взносов на 1971–1972 гг. был утвержден в размере 300 млн долл., из которых не менее одной трети должно быть внесено наличными и в виде услуг [I.48].

Вопросы торговли как ресурса экономического развития оставались в центре внимания. Пытаясь скорректировать последствия решения по продовольственным излишкам, Генеральная Ассамблея призвала избегать шагов, ведущих к дискриминации и колебаниям на рынках цен на сырьевые товары; предотвращать неблагоприятные последствия для рынков, связанные с ликвидацией излишков товаров; проработать вопрос о созыве конференции по проблемам международной торговли, в особенности сырьевыми товарами [I.30]. СССР, выдвинувший идею созыва Конференции, считал ее главной задачей «разработку конкретных мер, направленных на развитие торговли между всеми странами мира без дискриминации и искусственно создаваемых ограничений и препятствий... устранение искусственно создаваемых препятствий в торговле между Востоком и Западом и в торговле между другими странами мира» [II.7].

При этом рассматривал ее как первый шаг на пути создания Международной торговой организации. Меморандум делегации Советского Союза, озаглавленный «Предварительные соображения об основных положениях Международной торговой организации», излагал основные положения, принципы и задачи МТО. Предложение не нашло поддержки у членов ГАТТ, и в итоге ключевым органом ООН по торговле и развитию стала ЮНКТАД [I.35], функции которой включали: поощрение международной торговли, установление принципов и политики, касающейся международной торговли и соответствующих проблем экономического развития, содействие координации деятельности других учреждений ООН в области международной торговли, а также согласование политики правительств и региональных экономических группировок в области торговли и связанного с ней развития.

В целях повышения эффективности и координации деятельности всех структур системы ООН по достижению целей десятилетия развития ООН в середине десятилетия осуществлен общий обзор программ и деятельности ООН, специализированных учреждений, Международного агентства по атомной энергии, Детского фонда ООН и других связанных с системой ООН учреждений и органов в экономической и социальной областях, в области технического сотрудничества и смежных областях [I.41]. Подведен анализ предварительных результатов декады развития. В 1996 г. по итогам доклада ГС о предварительных результатах десятилетия принято решение о международной стратегии в области развития на 70-е годы [I.44]. В этом же году Генеральная Ассамблея поручает ЭКОСОС подготовить проект декларации о социальном развитии, в которой были бы определены задачи, а также методы и средства их достижения [I.43], чтобы дополнить программы экономического развития мерами социального развития.

Оценка достижения цели притока внешних ресурсов в развивающиеся страны в 1% от национального дохода каждой из развитых стран показала, что бремя погашения задолженности в 1965 г. поглотило свыше половины полученных займов и ссуд. Чистый приток помощи в развивающиеся страны оставался почти неизменным с 1961 по 1965 г. (6600 млн долл.), а быстрое увеличение бремени оплаты долга через 15 лет может полностью поглотить приток капитала [I.39]. ГА призвала развитые страны предоставить не позднее 1968 г. по крайней мере 80% помощи в форме субсидий и займов по ставкам 3% и ниже при сроках погашения равных 25 годам или более, увеличить долю необусловленной помощи, выполнить задания по взносам в ПРООН и повысить взносы в Международную ассоциацию развития (МАР) [I.40].

Проблемы роста задолженности и обеспечения международной ликвидности определили необходимость реформы международной валютной системы, в результате которой она бы больше отвечала требованиям экономического роста как развитых, так и развивающихся стран [I.42]. На 23-й сессии (1968) Генеральная Ассамблея одобрила решение Совета управляющих МВФ о создании плана специальных прав заимствования и призывала страны – члены к скорейшей ратификации [I.47]. Приветствовав историческое решение Совета управляющих о первом распределении среди участников Фонда 9,5 млрд долл. на основе специальных прав заимствования на период в три года начиная с 1 января 1970 г., ГА предложила членам рассмотреть возможность установления связи между распределением нового резервного Фонда и предоставлением развивающимся странам дополнительных финансовых средств, а также ускорить рассмотрение корректировок по квотам с учетом особых потребностей развивающихся стран [I.50].

Большинство вопросов развития прорабатывались во втором комитете ГА (экономические и финансовые вопросы). Однако вопросы развития были интегрированы в работу всех комитетов. Использование ресурсов, высвобождающихся от разоруже-

ния, обсуждалось в первом комитете (вопросы разоружения и международной безопасности). Право на развитие было предметом работы третьего комитета ГА⁸, одним из достижений которого стала Декларация социального прогресса и развития, принятая в 1969 г. [I.49]. Декларация подчеркивала взаимозависимость экономического и социального развития, призывала к изменению международных экономических отношений, при которых равенство возможностей должно быть прерогативой как стран, так и граждан внутри стран.

В первой декаде развития наметилась тенденция интеграции вопросов содействия развитию и окружающей среды [I.46]. В ходе подготовки конференции ООН по проблемам окружающей человека среды остро дискутировалась увязка включения в Международную стратегию развития на второе Десятилетие развития ООН задач по улучшению и сохранению экологического баланса с определением финансовой ответственности в форме дополнительной помощи развивающимся странам [II.8]. Против данного положения голосовали Канада, Франция, Япония, Люксембург, Новая Зеландия, Южная Африка, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Австралия, Бельгия. Было принято решение провести вторую сессию Подготовительного комитета для рассмотрения вопросов предоставления дополнительных средств развивающимся странам для охраны окружающей среды [I.52].

Принятая после длительной подготовки и с учетом оценки результатов первой декады Международная стратегия развития на второе Десятилетие развития ООН не включила сбережение окружающей среды в цели, задачи и основополагающие меры сотрудничества в области развития [I.51]. В качестве ключевой цели было заявлено неуклонное повышение благосостояния каждого и обеспечение благ для всех. Зафиксированы базовые принципы: за экономический и социальный прогресс все международное сообщество несет общую и в равной степени одинаковую ответственность; главная ответственность за развитие лежит на самих развивающихся странах. Были поставлены задачи: добиться к 1980 г. темпов роста валового продукта развивающихся стран не менее 6%, на душу населения — не менее 3,5%; темпов роста промышленного производства — на 8%, сельскохозяйственного производства — на 4%; ежегодного прироста экспорта и импорта — на 7%. Для достижения намеченных целей предусмотрены меры по расширению торговли и экономического сотрудничества, устранению барьеров для торговли, а также специальные меры, учитывающие особые потребности наименее развитых стран и стран, не имеющих выхода к морю. Приоритетным источником финансирования должна была стать мобилизация ресурсов развивающихся стран на основе укрепления систем налогового администрирования, повышения эффективности работы государственных предприятий, создания условий для частных инвестиций. От развитых стран ожидался вклад в виде инвестиций и помощи: к 1972 г. целевой объем финансовых платежей развивающимся странам должен был составить в ежегодном размере не менее 1% нетто от своего валового национального продукта по рыночным ценам. Основная часть должна поступать в форме официальной помощи на цели развития. Каждая экономически развитая страна должна приложить все усилия для достижения минимума нетто ОПР в размере 0,7% от валового национального продукта по рыночным ценам к середине Десятилетия. Предусмотрена система мер для обеспечения систематического обзора и оценки осуществления целей и задач на всех уровнях. Таким образом, впервые принят комплексный документ, который стал фундаментом международного сотрудничества в целях развития на последующие десятилетия. Фи-

⁸ Социальные, гуманитарные вопросы и вопросы культуры.

нансовые «задания» помощи в объеме не менее 1% ВВП передовых экономически развитых стран были зафиксированы и в Декларации социального прогресса и развития, принятой годом ранее на 24-й сессии ГА [I.49].

Второе десятилетие развития ООН: «Группа 77» versus «Группа семи»?

Ключевые события второго десятилетия включают постепенную интеграцию проблем развития и окружающей среды; усилия по преодолению международного валютного кризиса, обеспечению ликвидности и финансирования для развития; поиск решения проблемы нарастающего уровня задолженности развивающихся стран; рост целевых заданий по Программе развития ООН, Мировой продовольственной программе и специальным фондам; решения о разработке и принятии Хартии экономических прав и обязанностей государств; усилия по реализации принципа дифференцированного отношения к развивающимся странам в рамках ГАТТ; подготовку и принятие международной стратегии на третье десятилетие развития ООН; неудачную попытку запуска глобальных переговоров, касающихся международного экономического сотрудничества в целях развития.

В начале десятилетия был завершен процесс подготовки к Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды (Стокгольмской конференции), омраченный борьбой за полноценное участие в ней Германской Демократической Республики между СССР и социалистическими странами, с одной стороны, и США и странами НАТО, с другой [II.9]. В 1971 г. в преддверии Конференции Резолюцией ГА, по сути, впервые был зафиксирован принцип общей, но дифференцированной ответственности за сохранение экологического баланса; а также суверенное право каждой страны эксплуатировать свои ресурсы в соответствии с потребностями развития таким образом, чтобы бремя проведения политики в области окружающей среды не имело отрицательного влияния на развитие экономики развивающихся стран. Резолюция подчеркивала, что развитие международного сотрудничества в целях предупреждения, ликвидации и уменьшения неблагоприятных экологических последствий не должно отрицательно сказываться на возможностях прогресса развивающихся стран, включая ухудшение условий торговли в результате создания дополнительных препятствий в виде нетарифных барьеров, сокращения притока и ухудшение условий предоставления международной помощи в целях развития [I.54]. В декабре 1972 г., принимая к сведению рекомендации Конференции, ГА акцентировала, что ресурсы для программ развития в области окружающей среды являются дополнительными по отношению к нынешнему уровню и предполагаемому увеличению ресурсов, намеченному в Международной стратегии развития [I.56]. Эти принципы стали основополагающими в системе ООН на многие десятилетия сотрудничества в целях развития.

В течение второго десятилетия по-прежнему остро стояли вопросы финансирования для развития и погашения задолженности развивающимися странами. По оценкам ВБ, растущее бремя внешней задолженности в 1972 г. превысило 7 000 млн долл. США [I.57]. Первый двухгодичный обзор хода осуществления Международной стратегии развития на второе Десятилетие развития ООН показал, что чистый совокупный объем передачи финансовых средств ниже запланированного: 0,69% в 1972 г., уровень ОПР — 0,33% в 1972 г., оба показателя понизились по сравнению с 1961 г. — 0,86 и 0,50 соответственно [I.61]. Инфляция, ограниченный доступ развивающихся стран на финансовые рынки развитых государств и отсутствие прогресса в реформе международной валютной системы усугубляли ситуацию. Реформа международной валютной системы

[I.59], пополнение ресурсов Международной ассоциации развития [I.63] и МБРР [I.67; I.78], влияние инфляции на процесс развития [I.72] прочно вошли в повестку дня Генеральной Ассамблеи. Вопросы учета интересов развивающихся стран при пересмотре квот МВФ, обеспечения большей международной ликвидности, установления связи между специальными правами заимствования и дополнительными ресурсами для развития финансирования, обсуждались на каждой сессии ГА [I.53]. Шаги по реформе международной валютной системы ограничивались мерами в рамках Международного валютного фонда. Это было принципиальной позицией США, Советский Союз, не участвующий в МВФ, выступал против такого подхода. На 34-й сессии ГА США и его партнеры выступили против [II.10] и впоследствии практически блокировали предложения Группы 77 о рассмотрении программы действий по дальнейшему развитию международной валютной системы, чтобы «прогресс в этой области соответствовал установлению нового международного экономического порядка» [I.80].

США неизменно выступали против резолюций об ускорении передачи реальных ресурсов развивающимся странам, в том числе достижения планового показателя 0,7% валового национального дохода, пересмотра правил доступа развивающихся стран на рынки капитала и реорганизации всей системы переговоров по пересмотру проблем задолженности, чтобы она обеспечивала достижение целей развития, а не коммерческих целей [I.66]. США также выступали против реорганизации всей системы погашения задолженности и улучшения доступа к международным рынкам капитала [I.73].

В 1977 г. задолженность составили 200 млрд долл., что стало результатом не только недостаточной помощи, но и сокращения поступлений от экспорта, увеличения затрат на импорт. ГА и Конференция ООН по торговле и развитию последовательно выступали за отказ от торговых барьеров, призывая участников многосторонних торговых переговоров в рамках Токийского раунда учитывать интересы развивающихся стран, обеспечить значительные уступки в отношении товаров наименее развитых стран, преференции товарам развивающихся стран [I.58]. США возражали против принципа отсутствия взаимности и особого дифференцированного отношения к развивающимся странам, значительного сокращения тарифных и нетарифных ограничений на торговлю развивающихся стран, устранения ограничений и улучшения функционирования общей системы преференций [I.76]. Как известно, результаты Токийского раунда были скромными.

Усилия по созданию внешних условий для развития сопровождались укреплением механизмов ООН. Увеличивались ресурсы Программы развития ООН. В первой половине десятилетия была поставлена задача повысить взносы на 15% ежегодно, чтобы содействовать достижению цели удвоения ресурсов к 1975 г. [I.55]. Было принято решение об учреждении Специального фонда ООН в качестве органа ГА, как части Специальной программы для оказания чрезвычайной помощи и помощи в делах развития. Фонд был уполномочен предоставлять субсидии и займы на концессионных условиях; в надлежащих случаях участвовать в инвестициях странам, наиболее серьезно страдающим от экономических кризисов; заключать административные договоры с МБРР, МВФ, региональными банками развития [I.62]. Вновь была поставлена задача обеспечить достижение целевого показателя финансирования в размере 1 млрд долл. США [I.64].

В соответствии с задачами второго Десятилетия развития по повышению темпов роста промышленного и сельскохозяйственного производства укреплялись специализированные органы помощи развитию в данных сферах. Был создан Фонд промышленного развития ООН [I.68], ресурсы Фонда и Программы промышленного развития объединены и стали частью Фонда. Поставлена задача достигнуть объема ассигнова-

ний Фонда промышленного развития в 70 млн долл. США в 1979 г. [I.74]. Началось преобразование ООН по промышленному развитию в специализированное учреждение [I.71] и укрепление оперативной деятельности в области промышленного развития [I.70]. Целевое задание по взносам в Мировую продовольственную программу росло и на последний двухлетний период десятилетия составило 950 млн долл. [I.69]. Было принято решение об учреждении Международного фонда сельскохозяйственного развития с целевым объемом финансирования в 1 млрд СПЗ [I.65]. Растущая роль науки и техники в обеспечении роста и развития нашла отражение в одобрении Венской программы действий, решении учредить межправительственный комитет, Центр по науке и технике в рамках Секретариата, создать систему финансирования с ожидаемым объемом Временного фонда в размере 250 млн долл. [I.81].

На этапе подготовки международной стратегии развития на третье десятилетие были определены ключевые направления программных мероприятий: улучшение условий производства сельскохозяйственной продукции, развитие инфраструктуры, содействие индустриализации, улучшение условий торговли, реформа валютной системы, содействие передаче технологий [I.75]. Предлагалось значительное увеличение потока ресурсов в развивающиеся страны, чтобы объем финансирования в течение десятилетия 1980–1990 гг. составил 300 млрд долл. с ежегодными обязательствами первых лет не меньше 25 млрд долл. США [I.79]. Международная стратегия развития на третье десятилетие развития ООН [I.82] ставила еще более амбициозные цели, чем ее предшественница: среднегодовые темпы национального развития должны составить 7%; увеличение объема валового внутреннего продукта на душу населения вырасти примерно на 4,5% в год; ускоренный рост промышленного производства должен составить 9% в год; увеличение доли развивающихся стран в промышленном производстве вырасти до 25% к 2000 г.; объем валовых капиталовложений к 1990 г. достичь 28% объема ВВП%; рост экспорта и импорта вырасти на 6 и 8% соответственно.

В качестве важнейшего условия для развития развивающихся стран и роста мировой экономики была постулирована задача активизации усилий по перестройке международной валютной системы: «МВС должна предусматривать справедливое и эффективное участие развивающихся стран в процессе принятия решений, а также симметричность и эффективность процесса урегулирования платежных балансов, стабильность обменных курсов международных валют и дальнейшее укрепление и расширение СПЗ как центрального резервного актива, чтобы обеспечить лучший международный контроль над созданием и справедливым распределением международных ликвидных средств» [I.82].

Параметры финансирования на цели развития остались на уровне первой декады развития ООН и Стратегии на второе десятилетие развития: увеличение ОПР до 0,7% ВВП развитых стран к 1985 г. и дальнейшего роста до 1%. Для обеспечения продовольственной безопасности и искоренения голода ресурсы Мировой продовольственной программы должны вырасти и составить минимум 1 млрд долл. в год. Страны ЕС, США, Канада и Австралия высказались в поддержку Стратегии. ЕС подтвердил полную готовность приложить все усилия для достижения целевого задания в размере 0,7% от валового национального продукта до конца десятилетия [II.12].

Развивающиеся страны, в целом поддержав Стратегию, отмечали, что текст не оправдывает их ожидания. Выступая от имени Группы 77, представитель Венесуэлы отметил: «Среди позитивных аспектов новой Стратегии особо следует упомянуть раздел преамбулы, где ясно признается необходимость структурных изменений в международных отношениях, а также в установлении нового международного экономического порядка; принятие плана более высоких темпов роста, по сравнению с прошлым

десятилетием, на основе ежегодного увеличения темпов роста валового национального продукта развивающихся стран на 7%, с учетом временных рамок преодоления задержки в достижении целевого показателя в 0,7% от валового национального продукта, выделяемого на официальную помощь на цели развития, который остался невыполненным после предыдущей стратегии; определение общей основы действий по двум перспективным вопросам нынешней международной ситуации, а именно по вопросам финансов и энергетики; различные важные цели в области торговли; особое и беспрецедентное внимание к нуждам определенных категорий развивающихся стран в качестве единой концепции; главу об обзоре и оценке, значительно укрепленную по сравнению со Стратегией прошлого десятилетия».

Одновременно страны Группы 77 подчеркивали, что новая Стратегия не отражает ожиданий развивающихся стран: «...в пунктах по экономической части было сделано огромное количество оговорок и толкований, что свидетельствует не только об отсутствии политической воли со стороны многих развитых стран, но и об их фактическом противодействии мерам по перестройке международной экономической системы, направленным на то, чтобы обеспечить равенство, справедливость и стабильность в международных экономических отношениях, т.е. достижение основных целей нового международного экономического порядка» [II.12]. Германская Демократическая Республика от лица социалистических государств поддержала положения Стратегии, однако социалистические государства воздержались от принятия на себя обязательства выделять фиксированную долю национального продукта на цели развития. Социалистические страны также отметили недостаточную амбициозность Стратегии по сравнению с «Декларацией об установлении нового международного экономического порядка» [I.134] и «Хартией экономических прав и обязанностей государств» [I.135], [II.12].

Попыткой изменить взаимоотношение сил в мире и обеспечить полное и равноправное участие развивающихся стран в формулировании и осуществлении всех решений, затрагивающих международное сообщество, стала разработка и принятие Декларации об установлении нового международного экономического порядка [I.135] и Хартии экономических прав и обязанностей государств [I.134]. Амбициозные цели, заявленные в документах, не были реализованы, так же как и инициатива Группы 77 о глобальных переговорах, касающихся международного экономического сотрудничества в целях развития, одобренная на 34-й сессии ГА [I.81] и ставшая одним из знаковых провалов третьего десятилетия развития ООН.

Целью глобальных переговоров было «создание новой системы международных экономических отношений, основанной на принципах равноправия и взаимной выгоды» [II.11], комплексное решение проблем, таких как «общая инфляция, безработица; протекционизм, недостатки валютно-финансовой системы, дальнейшее ухудшение платежного баланса и отсутствие порядка во взаимном обмене сырьем и энергетическими ресурсам, включая проблемы сырьевых материалов, энергетики, торговли, развития, валюты и финансов» [II.11: 656]. Социалистические государства поддерживали процесс.

В тексте принятой резолюции подчеркивалось, что глобальный раунд переговоров «не должен быть сопряжен с какой-либо приостановкой переговоров на других форумах или каким-либо образом отрицательно повлиять на них, а должен подкреплять их и использовать их результаты» [II.11: 652]. Это была принципиальная позиция США и развитых стран. США согласились «спустить на воду корабль глобальных переговоров», но подчеркивали, что «этот корабль сможет отправиться в плавание лишь в том случае, если мы успешно построим такой корабль». Формально согласившись на процесс, США

выступили против его сути: «Что касается п. 2 постановляющей части, то нам понятно стремление многих народов к тому, чтобы глобальные переговоры проходили в рамках системы Организации Объединенных Наций и чтобы они охватывали возможно большее число проблем. Мы поддерживаем эту общую идею. Вместе с тем мы хотели внести полную ясность в вопрос о том, что существуют некоторые проблемы, которые могут и, более того, должны обсуждаться на соответствующих форумах. Проблемы международной валюты должны обсуждаться в рамках Международного валютного фонда; вопросы, относящиеся к Генеральному соглашению по тарифам и торговле, должны обсуждаться в рамках ГАТТ. Разумеется, мы можем представить себе такую структуру, которая позволила бы подключить к этому общему процессу указанные форумы и другие действующие специализированные форумы. В этой связи мы подчеркиваем, что заключительная фраза п. 2а «без ущерба для центральной роли Генеральной Ассамблеи» не меняет той соответствующей роли и тех полномочий различных учреждений, входящих в систему Организации Объединенных Наций, которые сформулированы в соглашениях о взаимоотношениях этих учреждений с Организацией Объединенных Наций; точно так же она не меняет рекомендательный характер резолюций и решений Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, как это указано в Уставе. Мы с удовлетворением отмечаем, что в п. 3 указано, что глобальные переговоры не должны быть сопряжены с какой-либо приостановкой уже ведущихся переговоров или отрицательно влиять на них. Так, например, дублирование переговоров, уже ведущихся в других формах, повлекло бы за собой такого рода отрицательное влияние» [II.11: 657]. Таким образом, борьба Группы 77 за перестройку международных экономических отношений в направлении установления нового мирового порядка шла третье десятилетие и, по сути, изначально была обречена на неудачу. Второе десятилетие было отмечено безусловными успехами по укреплению механизмов ООН по содействию развитию и согласованию амбициозных целей на третье десятилетие развития. Одновременно усилия развивающихся стран по реформе системы международных экономических отношений встретили твердое противодействие развитых стран.

Третье десятилетие развития: 1981–1990 гг. Интеграция защиты окружающей среды в сотрудничество для развития

Третье десятилетие было ознаменовано усилиями по укреплению научно-технического [I.85], промышленного потенциала [I.84], развития энергетических ресурсов развивающихся стран [I.88], принятием Глобальной стратегии обеспечения здоровья для всех к 2000 г. [I.83], поиску долгосрочного решения проблем задолженности [I.98], принятием Декларации о праве на развитие [I.96], подготовкой и принятием Международной стратегии развития на четвертое десятилетие развития. Негативные тенденции в мировой экономике (замедление темпов экономического роста, неустойчивость валют, усиление протекционизма, структурные диспропорции) ставили под угрозу реализацию целей Международной стратегии развития на третье десятилетие [I.86]. В этом контексте усилия международного сообщества были сфокусированы на трех магистральных направлениях: структурной перестройке международных экономических отношений; осуществлении задач Стратегии, принципов Декларации об установлении нового международного экономического порядка и целей Хартии экономических прав и обязанностей государств; преодолении кризиса внешней задолженности [I.105] и обеспечении достаточных ресурсов для финансирования развития [I.104].

Оценивая мировой кризис как результат нарушения структурного равновесия и функционирования международных отношений, на своей 37-й сессии ГА призвала при-

нять конкретные и чрезвычайные меры в пользу всех развивающихся стран по наиболее острым вопросам, включая дефицит платежного баланса, ухудшение условий торговли, негативные последствия установления высоких процентных ставок для погашения внешнего долга, недостаточный приток внешней помощи, несправедливые условия передачи технологий, барьеры в отношении доступа на рынки капитала, колебания цен на сырьевые товары [I.89]. Одновременно Резолюция напоминала о необходимости провести глобальные переговоры по вопросам международного сотрудничества. Несмотря на политическую волю Группы 77, четыре года спустя после решения о начале подготовительного процесса конструктивный диалог так и не начался ввиду противодействия США и их партнеров по «Группе семи». Обсуждение открытия глобальных переговоров на 37-й сессии [UN, 1982] было фактически заблокировано позицией США и других членов «семерки», согласно которой основой для глобальных переговоров должна быть формула, принятая в Версальской декларации «семерки»: «...начало глобальных переговоров является важной политической целью, одобренной всеми участниками саммита. Проект резолюции, распространенный Группой 77, полезен, обсуждение в Версале показало, что он может служить основой для консультаций с вовлеченными странами. Мы уверены, что есть хорошие перспективы для начала и успешного проведения глобальных переговоров **при условии гарантии независимости специализированных агентств**» [Group of 7, 1982]. Возражения Группы 77 о том, что «Версальское коммюнике, вместо того чтобы содействовать переговорам, которые, по нашему мнению, явились бы разумным и логическим ответом, создало тупик» [II.13], было встречено формальным заявлением США: «Реализм требует от нас признания существующих еще пока разногласий по вопросу о глобальных переговорах и открытого обсуждения и совместных поисков общего знаменателя в подходе к ним» [II.13]. На 38-й сессии «семерка» фактически продавала Версальскую формулу как основу переговоров, но и после их открытия условие гарантии независимости специализированных учреждений создавало непреодолимое препятствие в поиске комплексных решений перестройки международных экономических отношений с учетом растущей роли и потребностей развивающихся стран.

Практически на каждой сессии обсуждаются меры для решения проблем внешней задолженности. Учитывая, что задолженность развивающихся стран стала препятствием для экономического роста, повысила уязвимость международной финансовой системы, негативно влияла на способность стран-должников осуществлять импорт, а кредиторов — экспорт, создавала риски политической и социальной стабильности, ГА призвала ускорить подготовку международной стратегии, ориентированной на рост и развитие [I.102]. Предложенная на 44-й сессии стратегия долгосрочного решения проблем задолженности формулировала в качестве приоритета создание условий для роста и развития, в том числе: благополучное завершение Уругвайского раунда торговых переговоров в целях расширения доступа на рынки экспортных товаров развивающихся стран; активные усилия по диверсификации экспорта развивающихся стран, увеличение объема внешних ресурсов, в дополнение к внутренним мерам, способствующим капиталообразованию в развивающихся странах; усиление роли многосторонних финансовых учреждений; готовность стран-кредиторов списать или уменьшить задолженность [I.108]. США проголосовали против резолюции, считая, что в ней уделяется недостаточно внимания потребностям внутренних реформ в развивающихся странах, отсутствует признание ключевой роли МВФ и ВБ, поднимаются вопросы, которые должны обсуждаться в других специализированных учреждениях⁹. На следующей сессии резолюция все-таки была принята без голосования [I.112].

⁹ ВТО, МВФ, ВБ.

Зачастую вопросы развития использовались как инструмент в политической борьбе. Причем как развитыми, так и развивающимися странами. Еще в 1980-е годы были приняты шесть резолюций, призывавших США к отказу от угроз или применения торговых эмбарго, ограничений и других мер как формы политического и экономического принуждения, нарушающих суверенные права развивающихся государств¹⁰. В четвертом десятилетии такие резолюции принимались каждые два года [I.90; I.93; I.95; I.97; I.100; I.109]. Резолюции инициировались, как правило, Группой 77, поддерживались социалистическими странами, США и их партнеры голосовали против¹¹. Фактически меры по содействию развитию использовались развитыми странами в отношении развивающихся государств в качестве «пряника», а меры экономического принуждения — в качестве «кнута». Понятно, что такие меры нарушали дух и букву Устава ООН и программных документов Организации, в том числе Хартии экономических прав и обязанностей государств. Поэтому США стабильно выступали против резолюций по обзору осуществления Хартии [I.87].

Несмотря на геополитические изменения и очевидную неэффективность, в 1990-е годы продолжилась практика принятия резолюций, осуждавших применение санкций. Их было принято всего семь, но в середине 1990-х годов связи с экстерриториальным применением США санкций в отношении европейских компаний, осуществляющих деятельность в Иране и Ливии, изменился расклад в голосовании. На 51-й сессии США поддержали только Израиль, Микронезия и Узбекистан [I.121]; на 52-й сессии только США выступили против резолюции [I.126]; на 53-й ЕС выступили против санкций, но при голосовании воз-

¹⁰ В 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1989 гг. В 1980-е годы действовали санкции США против Бразилии (1978–1981), Аргентины (1978–1982), Боливии (1979–1982), Индии (1978–1982), Ирана (1979–1981). С конца 1970-х по 2000-е — санкции США против Пакистана (1979–2001), Ливии (1978–2004) и Ирака (1980–2003). В 1980-е США ввели санкции против Никарагуа (1981–1990), Зимбабве (1983–1988), Ирана (1984–), Ливана (1984–1997), Южной Африки (1985–1991), Сирии (1986–), Анголы (1986–1992), Судана (1989–) и др. В 1990-е — против Китая (1991–), Индонезии (1991–1997), Перу (1991–1995), Камеруна (1992–1998), Камбоджи (1992–), Гватемалы (1993), Нигерии (1993–1998) и др. С 1991 по 2001 г. действовали санкции ЕС и США против Югославии. Периодически вводились санкции против СССР. См.: [Hufbauer et al., 2009].

¹¹ Например, проект резолюции 39/210 принят 116 голосами, «против» 19 при 6 воздержавшихся. Проект поддержали: Афганистан, Албания, Алжир, Ангола, Аргентина, Багамские Острова, Бахрейн, Бангладеш, Барбадос, Бенин, Бутан, Боливия, Ботсвана, Бразилия, Бруней Даруссалам, Болгария, Буркина Фасо, Бирма, Бурунди, Белорусская Советская Социалистическая Республика, Республика Острова Зеленого Мыса, Чад, Чили, Китай, Колумбия, Конго, Коста-Рика, Куба, Кипр, Чехословакия, Демократическая Кампучия, Демократический Йемен, Джибути, Доминиканская Республика, Эквадор, Египет, Сальвадор, Экваториальная Гвинея, Эфиопия, Фиджи, Габон, Гамбия, Германская Демократическая Республика, Гана, Гватемала, Гвинея, Гвинея-Бисау, Гайана, Гаити, Гондурас, Венгрия, Индия, Индонезия, Иран (Исламская Республика), Иордания, Кения, Кувейт, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Ливан, Либерия, Ливийская Арабская Джамахирия, Малави, Малайзия, Мальдивские Острова, Мали, Мальта, Мавритания, Маврикий, Мексика, Монголия, Марокко, Мозамбик, Непал, Никарагуа, Нигер, Нигерия, Оман, Пакистан, Панама, Папуа — Новая Гвинея, Парагвай, Перу, Филиппины, Польша, Катар, Румыния, Руанда, Сент-Винсент и Гренадины, Самоа, Сан-Томе и Принсипи, Саудовская Аравия, Сенегал, Сьерра-Леоне, Сингапур, Сомали, Шри-Ланка, Судан, Спинам, Свазиленд, Сирийская Арабская Республика, Таиланд, Того, Тринидад и Тобаго, Тунис, Уганда, Украинская Советская Социалистическая Республика, Союз Советских Социалистических Республик, Объединенные Арабские Эмираты, Объединенная Республика Танзания, Уругвай, Венесуэла, Вьетнам, Йемен, Югославия, Заир, Замбия.

Против проголосовали: Австралия, Бельгия, Канада, Дания, Франция; Федеративная Республика Германия, Исландия, Ирландия, Израиль, Италия, Япония, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Турция, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки.

Воздержались: Австрия, Финляндия, Греция, Берег Слоновой Кости, Испания, Швеция.

держались, США поддержал только Израиль [I.127]. Санкции против Югославии в декабре 1999 г. поддержали Германия и Маршалловы острова [I.130].

Камнем политического преткновения стали также резолюции по вопросу взаимосвязи разоружения и развития, предусматривавшие использование высвобождающихся в результате разоружения ресурсов на цели развития [I.91]. Это было своего рода продолжение инициативы, выдвинутой СССР еще в 1973 г. на 28-й сессии ГА [I.60]. США отказались принять участие в Международной конференции по этому вопросу, воздержались от участия в подготовке проекта резолюции, не считали «себя обязанным тем или иным образом руководствоваться положениями Заключительного документа Международной конференции...» и положениями принятой здесь резолюции [II.14]¹².

Достижениями третьего десятилетия стали решения по устойчивому развитию. В докладе Международной комиссии по окружающей среде и развитию впервые была поставлена задача переориентации национальной и международной политики в сторону моделей устойчивого развития, которое «подразумевает удовлетворение потребностей нынешнего поколения, не угрожая способности будущих поколений удовлетворять их собственные потребности, должно стать центральным руководящим принципом». ГА призвала руководящие органы, учреждения и программы ООН рассмотреть свою деятельность и программы через призму устойчивого развития и увязать планы, приоритеты и задачи в области развития с обязательствами в области устойчивого развития. Был сформулирован принцип справедливого разделения затрат на охрану окружающей среды [I.101]. По итогам конференции ООН по окружающей среде и развитию согласовано, что охрана окружающей среды в развивающихся странах должна пониматься как неотъемлемая часть процесса развития. Намечено разработать меры по содействию устойчивому и экологически безопасному развитию, определить пути и средства предоставления новых и дополнительных ресурсов, в особенности развивающимся странам для программ и проектов экологически безопасного развития; изучить механизмы финансирования и возможность создания специального фонда [I.110]. Эти аспекты нашли отражение в Международной стратегии развития на четвертое Десятилетие развития.

Стратегия включила шесть взаимосвязанных задач: резкое повышение темпов экономического роста в развивающихся странах; обеспечение процесса развития, учитывающего социальные потребности, позволяющего существенно снизить нищету, способствующего развитию людских ресурсов, экологически безопасного и устойчивого; совершенствование международной валютно-финансовой и торговой системы в целях поддержания развития; обеспечение устойчивости и стабильности мировой экономики и эффективное макроэкономическое регулирование; укрепление международного сотрудничества в области развития; мобилизация усилий для решения проблем наиболее слабых развивающихся стран. Меры по охране и улучшению состояния окружающей среды были включены в приоритетные области развития [I.111].

Стратегия стала важной вехой в эволюции сотрудничества в целях устойчивого развития. Однако следует признать, что десятилетие не стало периодом больших достижений. Общие задачи и проблемы не объединили страны с разными идеологиями, не помогли преодолеть национальный эгоизм.

¹² История этого вопроса заслуживает отдельного рассмотрения и будет представлена в статье, посвященной участию СССР в процессе становления системы содействия развитию под эгидой ООН.

Четвертое десятилетие: 1991–2000 гг. На пути к глобальному партнерству в целях развития

Начало десятилетия ознаменовалось завершением распада СССР и мировой социалистической системы. Российская Федерация стала правопреемницей СССР в международно-правовых отношениях и в системе ООН. Начался процесс перестройки и интеграции социалистических стран в мировую экономику и международное экономическое сотрудничество. Озабоченность развивающихся стран, на экономике которых сказались изменения в их отношениях со странами Восточной и Центральной Европы [I.114], относительно возможного снижения помощи для развития в результате поддержки стран с переходной экономикой, обсуждалась в ГА и нашла отражение в соответствующих резолюциях ООН [I.115].

Проблемы разрешения нарастающего долгового кризиса остро стояли на всех сессиях, но не привели к кардинальным изменениям и не смогли предотвратить финансовый кризис. Меры по списанию и реструктуризации долгов были явно недостаточны [I.113]. А реформа международной финансовой системы упиралась в стремления США сохранить независимость и контроль над МВФ и ВБ, поэтому ограничивалась риторическими призывами ГА к укреплению сотрудничества между ООН и бреттон-вудскими учреждениями [I.122]. В 1997 г. накануне финансового кризиса ГА в очередной раз призвала к укреплению международного сотрудничества для предотвращения будущих валютных кризисов, в том числе путем координации и обеспечения стабильности макроэкономической политики, повышения прозрачности финансовых систем, а также усиления механизмов надзора МВФ [I.125]. После кризиса 1998 г. мало что изменилось, ключевые тезисы о рациональной макроэкономической политике, диалоге между развитыми и развивающимися странами по реформе и укреплению международной финансовой системы были дополнены задачами выработки глобального подхода к урегулированию финансового кризиса; совершенствования работы финансовых организаций для предотвращения, регулирования и преодоления кризисов; укрепления совместных усилий ООН, ВБ, МВФ, РБР, ВТО [I.129]. США по-прежнему выступали против рассмотрения в ООН таких вопросов, как управление МВФ, ВБ или региональными банками развития, и проблем, связанных с международной финансовой архитектурой, считая, что это прерогатива самих институтов, Форума финансовой стабильности и «Группы двадцати» [II.15]. Этот подход нашел отражение в резолюции ООН «На пути к более прочной и стабильной международной финансовой системе, отвечающей первоочередным задачам роста и развития, особенно в развивающихся странах, и цели содействия установлению справедливого социально-экономического порядка» [II.16], и, по сути определил ригидность системы на долгие годы и ее неспособность предотвратить кризис 2008 г.

В 1990-е годы в вопросах торговли и развития появились новые аспекты, связанные с помощью развивающимся странам в реализации соглашений Заключительного акта Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров, включая техническую помощь для более широкого использования механизма по разрешению споров [I.128]. В контексте задачи сохранения экологии обсуждались меры облегчения и финансирования доступа к экологически чистым технологиям, соответствующим науке, и их передача в развивающиеся страны на льготных и преференциальных условиях [I.120].

Важной составляющей сотрудничества стали регулярные обзоры осуществления Международной стратегии развития на четвертое десятилетие развития Организации

Объединенных Наций и обязательств и политики, согласованных в Декларации о международном экономическом сотрудничестве. Соответствующие доклады создавали основу для оценки достигнутого и служили основой для формирования предложений по будущей повестке дня [I.133].

Начало разработке новой повестки дня и глобального партнерства в интересах устойчивого развития было положено резолюцией, принятой в марте 1993 г., поставившей задачу подготовить доклад о повестке дня для развития, включая всеобъемлющий перечень тем и областей и указания их приоритетности для рассмотрения государствами-членами [I.116]. Длительный и широкий процесс подготовки завершился принятием 20 июня 1997 г. Повестки дня для развития [I.123]. Документ определял развитие как «многоаспектную задачу по повышению качества жизни всех людей», при котором «экономическое развитие, социальное развитие и охрана окружающей среды являются взаимозависимыми и взаимодополняющими компонентами устойчивого развития»¹³. Повестка дня для развития отражала изменения условий международного сотрудничества: завершения «холодной войны», глобализации мировой экономики и финансов, усиливающейся взаимозависимости и взаимоуязвимости, влияния этих процессов на развивающиеся страны и развитие. Соответственно, были сформулированы ключевые цели укрепления международного сотрудничества в целях развития и содействие развитию на основе комплексного подхода.

Документ вобрал в себя все аспекты и направления сотрудничества. В части экономической политики предусматривалась координация макроэкономической политики, либерализация международной торговли, мобилизация внутренних и внешних финансовых ресурсов, включая «мирный дивиденд»; развитие национального потенциала в сфере науки и техники; расширение потенциала сотрудничества Юг — Юг и регионального экономического сотрудничества; сбалансированное развитие секторов сельского хозяйства, промышленности и услуг. Приоритеты социального развития включали искоренение голода и нищеты; расширение производительной занятости, социальную интеграцию, развитие людских ресурсов, обеспечение надлежащего жилья. Повестка включила в себя вопросы расширения прав и возможностей женщин, права ребенка, международной миграции, гуманитарные вопросы, меры касающиеся стран, находящихся в особом положении (Африка, наименее развитые страны, малые островные государства, страны, не имеющие выхода к морю). В области окружающей среды документ поставил задачу всестороннего осуществления Повестки дня на XXI в.¹⁴ Особое внимание уделялось роли ООН и ее органов, роли специализированных учреждений, взаимодействию ООН с другими многосторонними учреждениями, в том числе бреттон-вудскими институтами и ВТО.

Повестка дня для развития стала важной вехой в формировании будущего глобального партнерства и основой для подготовки Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций. Цели Декларации — ликвидация нищеты и голода, обеспечение всеобщего начального образования, снижение детской смертности, улучшение охраны материнства, расширение прав и возможностей женщин, борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями, охрана окружающей среды и формирование глобального партнерства в целях развития — определили параметры и вектор сотрудничества для развития на первые 15 лет XXI в. [I.131].

¹³ §1.

¹⁴ Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию [UN, 1992].

Заключение

Во второй половине XX в. международное сообщество прошло длинный путь формирования сотрудничества для развития. ООН стала колыбелью и двигателем этого процесса, основным фактором его успеха. Доля резолюций по сотрудничеству в области развития в общем числе резолюций составила 10,4% (1010 из 9713), что не так уж и много. Наибольшее количество было принято в первые два десятилетия развития, период формирования инструментария, разработки первых программных документов, определения приоритетов развития, согласования подходов к финансированию. Формирование нормативной и организационной основы нашло отражение в поступательном росте доли программных резолюций и стабильно высокой доле резолюций, посвященных организационным и административным вопросам. Доля резолюций по созданию инструментов содействия развитию, достаточно высокая в первые годы, снижается по мере завершения институционального становления. Роль торговли в развитии определяет неизменное присутствие вопросов улучшения условий торговли и обеспечения доступа на международные рынки для развивающихся стран в повестке дня ГА. Специальные потребности наименее развитых стран и других категорий стран, наиболее остро стоявшие в первые годы, сохраняют свое значение, но их доля существенно снижается. Проблемы финансирования развития проходят красной строкой через все десятилетия, однако если в первые десятилетия приоритеты включали ускорение притока международной помощи и долгосрочного капитала, то начиная с середины 60-х появляются вопросы облегчения долгового бремени, проблем международной ликвидности и реформы МФС.

Таблица 1. Динамика резолюций ГА по развитию по десятилетиям

	1946–1959 гг.	Первое десятилетие 1960–1970 гг.	Второе десятилетие 1971–1980 гг.	Третье десятилетие 1981–1990 гг.	Четвертое десятилетие 1991–2000 гг.	Итого
Программные документы	2 (2%)	29 (15%)	56 (21%)	56 (26%)	66 (30%)	209 (21%)
Торговля и развитие	7 (6%)	14 (7%)	12 (4%)	9 (4%)	14 (6%)	56 (6%)
Финансирование развития	26 (23%)	21 (11%)	28 (10%)	13 (6%)	21 (10%)	109 (11%)
Отраслевое развитие	4 (4%)	27 (14%)	31 (11%)	42 (20%)	36 (16%)	140 (14%)
Специальные потребности	30 (26%)	18 (9%)	36 (13%)	29 (14%)	20 (9%)	133 (13%)
Организационные вопросы	21 (18%)	51 (27%)	71 (26%)	43 (20%)	42 (19%)	228 (23%)
Инструменты ООН	22 (19%)	23 (12%)	18 (7%)	3 (1%)	0 (0%)	66 (7%)
Разоружение	1 (1%)	0 (0%)	3 (1%)	4 (2%)	8 (4%)	16 (2%)
Специальные вопросы	1 (1%)	7 (4%)	18 (7%)	14 (7%)	13 (6%)	53 (5%)
Резолюции по развитию	114	190	273	213	220	1010
Принято резолюций всего	1469	1326	1932	2436	2550	9713
Доля резолюций по развитию	9%	14%	14%	9%	9%	10%

На каждом из этапов были достижения и проблемы. Безусловные успехи 55 лет коллективных усилий включают последовательную консолидацию программного фундамента сотрудничества от первой декады развития к повестке дня для устойчивого развития; совершенствование инструментов обзора и оценки результатов сотрудничества; интеграцию вопросов развития и окружающей среды; а также создание ключевых инструментов, включая Детский фонд, Специальный фонд, ПРООН, ЮНКТАД, ООН по промышленному сотрудничеству, Мировую продовольственную программу и др.; и рост финансирования для развития. Задача по созданию внешних условий развития на основе перестройки международной экономической системы с учетом интересов развивающихся стран не была реализована. Системные проблемы международной валютной и торговой системы остались в наследство XXI в. Совершенно очевидно, что при условии преодоления национального эгоизма, политических и идеологических разногласий достижения сотрудничества для развития могли быть куда более значительными.

Источники

Alonso J.A., Glennie J. (2015) What is development cooperation? Development Cooperation Forum Policy Briefs. No. 1. Режим доступа: http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf15/2016_dcf_policy_brief_no.1.pdf (дата обращения: 14.08.2018).

Group of 7 (1982) Declaration of the Seven Heads of State and Government and Representatives of the European Communities. Versailles. 4–6 June. Режим доступа: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1982versailles/communique.html> (дата обращения: 14.08.2018).

Hufbauer G.C., Schott J., Kimberly A.E., Oegg B. (2009) Economic Sanctions Reconsidered. Peterson Institute for International Economics. P. 20–33. Режим доступа: https://piie.com/publications/chapters_preview/4075/01iie4075.pdf (дата обращения: 14.08.2018).

United Nations (UN) (1982) A/37/51/Add.1. Launching of Global Negotiations on International Economic Co-Operation for Development.

United Nations (UN) (1992) Agenda 21. United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil. 3–14 June. Режим доступа: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> (дата обращения: 14.08.2018).

Приложение

Количество и доля резолюций по развитию
(с разбивкой по категориям) в общем количестве резолюций
по всем сессиям ГА в период с 1946 по 2000 г.

Год	Номер сессии	Общее число резолюций	Число резолюций по развитию	Доля резолюций по развитию в общем числе резолюций, %	Категории								
					Основные программные документы	Торговля и развитие	Финансирование развития	Отраслевое развитие	Специальные потребности отдельных стран	Организационные и операционные вопросы	Создание инструментария ООН	Разоружение и развитие	Специальные вопросы развития
1946	1	68	6	8,8	0	0	0	0	0	3	2	0	1
1947	2	79	6	7,6	2	0	0	0	0	0	4	0	0
1948	3	99	4	4,0	0	0	1	0	1	0	2	0	0
1949	4	93	8	8,6	0	1	0	0	4	2	1	0	0
1950	5	129	8	6,2	0	1	1	0	4	2	0	0	0
1951	6	117	8	6,8	0	0	4	1	1	2	0	0	0
1952	7	104	4	3,8	0	0	3	0	1	0	0	0	0
1953	8	103	4	3,9	0	0	2	0	1	0	1	0	0
1954	9	101	6	5,9	0	0	3	0	1	0	2	0	0
1955	10	95	4	4,2	0	0	2	0	0	0	2	0	0
1956	11	132	15	11,4	0	1	4	0	6	2	2	0	0
1957	12	103	9	8,7	0	0	2	0	3	2	2	0	0
1958	13	112	11	9,8	0	1	1	0	3	3	2	1	0
1959	14	134	21	15,7	0	3	3	3	5	5	2	0	0
1960	15	148	16	10,8	0	3	3	2	2	4	1	0	1
1961	16	134	17	12,7	3	1	1	3	4	2	3	0	0
1962	17	131	16	12,2	5	0	2	1	2	4	1	0	1
1963	18	116	22	19,0	3	1	1	4	1	6	4	0	2
1964	19	14	2	14,3	0	0	0	0	0	1	1	0	0
1965	20	130	21	16,2	3	1	2	7	1	3	3	0	1
1966	21	115	17	14,8	2	3	3	2	1	3	3	0	0
1967	22	125	19	15,2	2	0	5	2	1	7	2	0	0
1968	23	117	21	17,9	5	2	3	3	1	5	2	0	0
1969	24	144	27	18,8	4	2	1	1	3	14	1	0	1
1970	25	152	12	7,9	2	1	0	2	2	2	2	0	1
1971	26	162	27	16,7	4	1	3	2	2	12	0	0	3
1972	27	149	25	16,8	2	3	5	1	3	9	0	0	2
1973	28	158	29	18,4	8	2	2	4	3	4	3	1	2
1974	29	173	23	13,3	5	2	1	0	4	5	4	1	1

Год	Номер сессии	Общее число резолюций	Число резолюций по развитию	Доля резолюций по развитию в общем числе резолюций, %	Категории								
					Основные программные документы	Торговля и развитие	Финансирование развития	Отраслевое развитие	Специальные потребности отдельных стран	Организационные и операционные вопросы	Создание инструментария ООН	Разоружение и развитие	Специальные вопросы развития
1975	30	194	23	11,9	6	0	3	0	2	4	4	0	4
1976	31	215	33	15,3	8	1	2	2	4	11	2	0	3
1977	32	215	31	14,4	6	0	4	6	5	8	2	0	0
1978	33	206	27	13,1	3	2	5	5	3	6	1	0	2
1979	34	233	35	15,0	9	1	3	5	6	8	1	1	1
1980	35	227	20	8,8	5	0	0	6	4	4	1	0	0
1981	36	244	19	7,8	1	1	1	4	3	7	0	0	2
1982	37	253	25	9,9	7	0	0	6	5	4	1	0	2
1983	38	239	20	8,4	4	1	2	4	3	4	1	0	1
1984	39	249	24	9,6	5	1	1	6	6	3	1	1	0
1985	40	259	29	11,2	9	1	0	5	2	8	0	0	4
1986	41	213	16	7,5	3	2	1	2	2	5	0	0	1
1987	42	233	17	7,3	4	1	2	3	2	3	0	1	1
1988	43	233	16	6,9	5	0	2	4	3	1	0	1	0
1989	44	244	26	10,7	11	1	2	3	1	5	0	1	2
1990	45	269	21	7,8	7	1	2	5	2	3	0	0	1
1991	46	242	26	10,7	9	1	2	4	2	4	0	1	3
1992	47	237	20	8,4	9	0	1	4	2	3	0	1	0
1993	48	267	21	7,9	6	1	2	3	2	4	0	1	2
1994	49	252	18	7,1	6	1	1	3	2	4	0	1	0
1995	50	246	25	10,2	7	2	2	5	3	3	0	1	2
1996	51	243	16	6,6	5	2	1	4	1	3	0	0	0
1997	52	252	24	9,5	5	2	4	3	3	3	0	1	3
1998	53	243	21	8,6	6	2	2	3	2	6	0	0	0
1999	54	283	29	10,2	5	2	3	5	1	9	0	1	3
2000	55	285	20	7,0	8	1	3	2	2	3	0	1	0
Всего		9713	1010	10,4	209	56	109	140	133	228	66	16	53
Доля категорий в общем числе резолюций по развитию					20,7%	5,5%	10,8%	13,9%	13,2%	22,6%	6,5%	1,6%	5,2%

The First Five Decades of Cooperation for Development. Actors, Achievements and Challenges¹

M. Larionova, E. Safonkina

Marina Larionova — PhD, Head, Centre for International Institutions Research (CIIR), Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA); Professor, Faculty of World Economy and International Affairs, National Research University Higher School of Economics; 11 Prechistenskaya naberezhnaya, Moscow, 119034, Russian Federation; E-mail: larionova-mv@ranepa.ru

Elizaveta Safonkina — Researcher, Centre for International Institutions Research (CIIR), Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA); 11 Prechistenskaya naberezhnaya, Moscow, 119034, Russian Federation; E-mail: safonkina-ea@ranepa.ru

Abstract

The sustainable development goals (SDGs) adopted in 2015 by the United Nations (UN) in the 2030 Agenda for Sustainable Development collectively serve as a universal guide for developed and developing countries in their national policies and international cooperation aimed at combating global challenges. The SDGs build on the outcomes of the Global Partnership for Development Co-operation (GPEDC), the foundations of which were laid in the 20th century. This article explores the system of international development cooperation as it evolved in the UN from 1946 until the adoption of the UN Millennium Declaration in 2000. It analyzes the resolutions and official records of the main UN bodies, with emphasis on the General Assembly (GA) and the Economic and Social Council (ECOSOC). Content analysis of the records reveals the delegations' positions, interests, contradictions and tensions which may have been concealed by the smooth text of the resolutions.

Four development decades culminated in adoption of the Millennium Declaration. Each stage had its achievements and problems. The main principles, mechanisms and areas of cooperation were molded in early sessions of the GA and ECOSOC. The creation of development support instruments began in mid-1940s, when the World Health Organization (WHO), the United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF), the Food and Agriculture Organization (FAO), the Expanded Programme of Technical Assistance (EPTA) and later the UN Special Fund were established. The dollar monopoly was entrenched. The expansion of international trade and removal of barriers to trade issues gained prominence in UN resolutions in the 1950s. In 1960 the goal of increasing flows of assistance and capital to developing countries to 1% of the combined national incomes of economically developed countries was set for the first time.

The period from 1961–1970 was marked by the adoption of the Programme for International Development Co-operation — including the First United Nations Development Decade and the World Food Programme (WFP), the establishment of the UN Industrial Development Organization (UNIDO) and the UN Conference on Trade and Development (UNCTAD), and by the elaboration of the international development strategy for the second development decade. The need for international monetary reform was debated in conjunction with the UN's pursuit of a solution to the problems of rising debt and international liquidity.

The key milestones of the second decade include the gradual integration of development and environment issues, efforts to resolve the international monetary crisis and alleviate the rising debt burden, an increase of pledged targets for the UN Development Programme (UNDP), the WFP and Special Fund, the decision on the Charter of Economic Rights and Duties of States, efforts to implement the differential treatment principle with regard to developing countries within the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), adoption of the International Development Strategy for the Third United Nations Development Decade, and a failed attempt to launch “global negotiations on restructuring of international economic relations on the basis of the principles of justice and equality in order to provide for steady economic development.”

In the third decade, progress was made toward strengthening the science and technology capacity as well as the industrial and resource development capacity of developing countries. The UN endorsed the Global Strategy for Health for All by the Year 2000, adopted the Declaration on the Right to Development and the International Development Strategy for the

¹ The editorial board received the article in August 2018.

This research was carried out with the financial support of the Russian Humanities Research Foundation within the framework of a research project entitled “Evolution of Multilateral Development Cooperation under the Auspices of the United Nations: from Development Decade to Sustainable Development Goals (SDGs),” project № 18-014-00008.

Fourth United Nations Development Decade. The transition to a sustainable development model was a major achievement. The economic recession, high rates of interest, inflation and mounting deficits, the problems of liquidity and balance of payments, protectionism and structural imbalances in the world economy required a comprehensive decision on the reform of the international monetary system. However, global negotiations were deadlocked due to the position taken by the Group of 7 (G7) that the independence of the specialized agencies such as the International Monetary Fund (IMF), the World Bank (WB) and the World Trade Organization (WTO) should be guaranteed. Despite efforts by the Group of 77 (G77) to deal comprehensively with the full range of economic issues, the G7's insistence on the 1982 Versailles summit formula blocked global negotiations, defining the system's rigidity for many years to come and contributing to its failure to prevent the 1998 and 2008 crises.

The Agenda for Development adopted in June 1997 and the UN Millennium Declaration adopted in September 2000 became the landmarks of the fourth decade and development cooperation history.

The international community came a long way in building and consolidating development cooperation in the second half of the 20th century. The UN became a cradle and a driver of this process and was a factor in its success. Indisputable achievements resulting from collective efforts over 55 years include a consistent consolidation of its foundational programme documents from the first development decade to the Millennium Development Goals (MGDs), continuous improvement of the review and appraisal process, integration of environmental issues into the development agenda, establishment of key development cooperation institutions and a significant increase in financing for development. However, efforts to create the conditions for sustained progress and development restructuring of the international economic system taking account of the interests of developing countries failed. The 21st century inherited the systemic problems of the international monetary and trade systems.

Key words: cooperation for development; United Nations; General Assembly; ECOSOC; UNDP; international financial institutions

For citation: Larionova M., Safonkina E. (2018) The First Five Decades of Cooperation for Development. Actors, Achievements and Challenges. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 4, pp. 96–121 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-05.

References

- Alonso J.A., Glennie J. (2015) What is development cooperation? Development Cooperation Forum Policy Briefs, no 1. Available at: http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf15/2016_dcf_policy_brief_no.1.pdf (accessed 14 August 2018).
- Group of 7 (1982) Declaration of the Seven Heads of State and Government and Representatives of the European Communities. Available at: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1982versailles/communique.html> (accessed 14 August 2018).
- Hufbauer G.C., Schott J., Kimberly A.E., Oegg B. (2009) Economic Sanctions Reconsidered. Peterson Institute for International Economics, pp. 20–33. Available at: https://piie.com/publications/chapters_preview/4075/01ie4075.pdf (accessed 14 August 2018).
- United Nations (UN) (1982) A/37/51/Add.1. Launching of Global Negotiations on International Economic Co-Operation for Development.
- United Nations (UN) (1992) Agenda 21. United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3–14 June. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> (accessed 14 August 2018).

Мониторинг прогресса в достижении ЦУР ООН по дошкольному образованию: важный шаг для обеспечения справедливости и устойчивости национальных экономик^{1, 2}

Н.М. Милованцева, А. Ёрл, Д. Хейман

Милованцева Наталья Михайловна — PhD, доцент факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; E-mail: nmilovantseva@hse.ru

Ёрл Алисон — PhD, старший научный сотрудник Центра анализа мировой политики Калифорнийского университета в Лос-Анджелесе (UCLA); University of California, Los Angeles, 621 Charles E. Young Dr. South, Los Angeles, CA 90095 USA; E-mail: aearle@ph.ucla.edu

Хейман Джёди — MD, PhD, член Национальной медицинской академии США и Канадской академии медицинских наук, основатель и директор Центра анализа мировой политики и профессор школ: здравоохранения им. Филдинга, общественных наук им. Ласкина и медицины им. Геффена Калифорнийского университета в Лос-Анджелесе (UCLA); University of California, Los Angeles, 621 Charles E. Young Dr. South, Los Angeles, CA 90095 USA; E-mail: jody.heyman@ph.ucla.edu

Несмотря на широко распространенный консенсус международных организаций в отношении важности здорового развития детей в раннем возрасте, мониторинг действий стран по обеспечению дошкольного образования ограничен. В настоящей статье представлен количественный подход к мониторингу мирового прогресса по достижению задачи 4.2 Целей устойчивого развития (ЦУР) Организации Объединенных Наций (ООН): «...обеспечить, чтобы все девочки и мальчики имели доступ к качественным системам развита, ухода и дошкольного обучения детей младшего возраста». Мы использовали строгий подход для создания новой количественной глобальной базы данных сопоставимых показателей политики, которые характеризуют предоставление национального дошкольного образования для 86% государств — членов ООН. Этот набор данных был проанализирован для изучения глобального неравенства в обеспечении всеобщего дошкольного образования. Мы обнаружили, что 45% всех стран и всего 15% стран с низким уровнем дохода обеспечивают бесплатное дошкольное образование. Менее 27% стран предлагают бесплатное дошкольное образование в течение двух или более лет. Это резко контрастирует с начальным образованием, которое предоставляется бесплатно в 96% стран. Чтобы проиллюстрировать, как эти данные могут использоваться для изучения взаимосвязей между политикой и ее результатами, мы использовали регрессионный анализ. Дополнительный сбор глобальных данных о качестве дошкольного образования еще более активизирует усилия по мониторингу политики, которая играет ключевую роль в достижении задачи 4.2, и окажет поддержку достижению ЦУР ООН в области образования.

Ключевые слова: цели устойчивого развития; количественные данные о политике; глобальное неравенство в образовании; политика в области образования; сравнительный анализ политики

Для цитирования: Милованцева Н.М., Ёрл А., Хейман Д. (2018) Мониторинг прогресса в достижении ЦУР ООН по дошкольному образованию: важный шаг для обеспечения справедливости и устойчивости национальных экономик // Вестник международных организаций. Т. 13. № 4. С. 122–143 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-06.

¹ Авторы выражают благодарность Калифорнийскому университету в Лос-Анджелесе и Всемирной организации здравоохранения за поддержку данной работы.

² Статья поступила в редакцию в октябре 2017 г.

Введение

Принятие Повестки дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 г. знаменует собой важный сдвиг в приоритетах ООН в области образования. Цели развития тысячелетия (ЦРТ) были ориентированы исключительно на достижение всеобщего начального образования, тогда как Цели устойчивого развития (ЦУР) подчеркивают важность образования до и после начальной школы. Этот фокус отражает растущее признание того, что человеческий опыт в период от рождения до возраста пяти лет критически влияет на долгосрочные результаты развития и неравенство. ЦУР подчеркивают важность эффективного мониторинга национальной политики, затрагивающей развитие и образование детей раннего возраста, — той области, которая также имеет приоритетное значение для других международных организаций, включая Всемирную организацию здравоохранения, Всемирный банк и др. Повестка дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 г. также отражает понимание того, что для достижения ЦУР результаты этого мониторинга должны широко распространяться, чтобы страны могли повысить эффективность соответствующих национальных усилий.

Мониторинг прогресса в достижении ЦУР и метод стимулирования подотчетности характеризуются в Повестке дня как «систематическая проверка и обзор исполнения». Ежегодный мониторинг показателей может «служить в качестве инструмента управления, источника информации для национального планирования и бюджетных процессов, а также средства глобального контроля» [UN, 2015]. Двумя основными результатами процесса проверки исполнения и обзора являются ежегодный отчет о прогрессе в достижении ЦУР, подготавливаемый Генеральным секретарем при поддержке учреждений ООН, а также мониторинговый отчет, подготавливаемый Политическим форумом высшего уровня ООН по вопросам устойчивого развития (HLPF).

Хотя в докладе “Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals”, представленном в мае 2015 г., отмечается, что «вводные или оцениваемые в процессе реализации показатели» иногда играют решающую роль в стимулировании изменений, необходимых для достижения лучших результатов, и поэтому являются релевантными [Sustainable Development Solutions Network, 2015], существует лишь несколько непосредственных индикаторов политики. Для прогресса в достижении амбициозных целей и в областях, где прогресс может быть постепенным, важно измерить движущие силы изменений, а также собрать данные, необходимые для анализа того, какая именно политика приводит к изменениям. Отслеживание статуса законов и политики ценно, потому что они непосредственно влияют на действия принимающих решения лиц и гражданского общества [Heymann et al., 2013; Atabay et al., 2015; Cassola et al., 2016; Lesnikowski et al., 2016]. Более того, как указано в многочисленных источниках, этот подход также позволил бы оценить взаимосвязь между политикой и ее результатами, причем способ оценки может варьироваться от межсекторального анализа данных на национальном уровне [Earle, Heymann, 2006; Schliwen et al., 2011] до квазиэкспериментальных, лонгитюдных исследований, в зависимости от доступных данных [Daku et al., 2012; Heymann et al., 2013; Hajizadeh et al., 2015; Conklin et al., 2016; Nandi et al., 2016].

Признавая роль дошкольного образования в создании основы для устойчивого экономического развития, ООН включила в ЦУР 4 задачу 4.2: «К 2030 г. обеспечить, чтобы все девочки и мальчики имели доступ к качественным системам развития, ухода и дошкольного обучения детей младшего возраста, таким образом, гарантировав их готовность к начальному образованию» [UN, 2015]. Текущим индикатором ООН для задачи 4.2 является «процент детей (в возрасте 36–59 месяцев), получающих по меньшей мере один год качественного дошкольного образования». В случае дошкольного

образования, хотя важно измерять посещаемость с использованием коэффициентов охвата в соответствии с Системой глобальных индикаторов мониторинга, показатель национальной политики, предусматривающей обеспечение государством бесплатного и обязательного дошкольного образования, также будет полезным оперативным индикатором мер, принятых для достижения прогресса. Подход к мониторингу, который предполагает предоставление сопоставимых и поддающихся анализу количественных данных по национальной политике, доступных лицам, принимающим решения, организациям гражданского общества и гражданам как для своих, так и для других стран, повысит подотчетность и прозрачность, тем самым укрепляя и дополняя существующий план мониторинга, характеризующийся как «проверка и обзор исполнения».

Доступ к дошкольному образованию как фактор устойчивого развития

В многочисленной литературе о развитии детей раннего возраста установлена связь между показателями завершения дошкольного образования и последующими уровнями образования, занятости и экономического развития. Теоретическое обоснование критической важности инвестирования в дошкольное образование для достижения целого ряда дальнейших долгосрочных результатов было сформулировано на основе описания механизмов, таких как «навык порождает навык» Хекмана [Heckman, 2000]. Многие исследования установили, что ранний жизненный опыт оказывает значительное влияние на когнитивное развитие и результаты обучения детей в дальнейшем [Shonkoff, Phillips, 2000; Heckman, 2006; Knudsen et al., 2006; Grantham-McGregor et al., 2007].

Кроме того, исследования для широкого круга стран, в которых особое внимание уделяется посещаемости в рамках дошкольного образования, последовательно доказывали положительное влияние на последующие достижения в начальной школе и показатели завершения образования. По результатам лонгитюдного исследования, проведенного в Аргентине, год посещения государственного дошкольного учреждения увеличивает показатели тестов по испанскому языку и математике на 23% от стандартного отклонения распределения баллов [Berlinski et al., 2009]. Получение дошкольного образования в течение как минимум года было связано с более высокими показателями тестов за четвертый класс по математике, чтению и социальным наукам по результатам межсекторального исследования 159 тыс. детей в Чили [Cortazar, 2015]. Аналогичные результаты были обнаружены в Непале, где по меньшей мере 95% из 935 детей, посещавших различные программы раннего развития, получили значительно лучшие оценки в конце года, чем дети, которые не участвовали в таких программах [Save the Children, 2003]. Аналогичным образом исследования в Гане и Кабо-Верде зафиксировали положительное влияние посещаемости дошкольных учреждений на первичные оценки тестов по итогам программы [Jaramillo, Tietjen, 2001]. Далее, трехлетнее исследование в сельских регионах Бангладеш показало значительно более высокие достижения по итогам первой и второй ступени начальной школы для 180 выпускников 30 дошкольных программ по сравнению с детьми, которые не посещали дошкольные учреждения [Aboud, Hossain, 2011]. Сильная положительная связь между завершением дошкольного образования и снижением количества остающихся на второй год в начальной школе наблюдалась в Бразилии по результатам межсекторального исследования на основе национальных опросов [World Bank, 2001]. По результатам одного из крупнейших на сегодняшний день исследований, в 89% из 65 стран, участвующих

в Международной программе по оценке образовательных достижений учащихся (PISA), посещение дошкольных учреждений в течение как минимум одного года повысило оценку результатов тестирования по чтению в возрасте 15 лет, с учетом социально-экономического положения и прошлого обучающегося, причем эффект был еще больше в случае двух и более лет дошкольного образования [OECD, 2011].

Также существуют данные, свидетельствующие о том, что дошкольное образование приносит пользу бедным детям в странах как с высоким, так и с низким и средним уровнем дохода (Havnes, Mogstad [2011] для Норвегии, Deming [2009] для США, Dumas, Lefranc [2010] для Франции, Mingat, Seurat [2011] для Мадагаскара и Martinez et al. [2012] для Мозамбика).

Исследования, использующие обширные данные о последующем развитии событий, показывают наличие долгосрочных положительных эффектов. В рамках рандомизированных исследований с контролируемыми условиями небольших программ в США исследователи получали информацию о людях за период от дошкольного до зрелого возраста и установили наличие более значительных успехов в учебе, увеличение количества окончивших среднюю школу, более низкое число оставшихся на второй год и снижение количества рекомендаций по коррекционному образованию [Reynolds et al., 2002; Schweinhart et al., 2005; Barnett, Masse, 2007]. Лонгитюдный ретроспективный анализ, проводимый в течение пяти лет в Уругвае, показал положительное влияние уровня посещаемости дошкольных учреждений. Используя методологию сравнения братьев и сестер внутри одного домохозяйства, исследователи установили, что более высокая посещаемость снижает вероятность остаться на второй год в младших классах и повышает общий уровень образования [Berlinski et al., 2008].

В данной статье мы оцениваем, какое количество стран мира реализует политику, направленную на достижение задачи 4.2 ЦУР, предполагающей получение по меньшей мере одного года дошкольного образования всеми детьми. Основываясь на недавно созданной базе данных показателей бесплатного дошкольного образования, мы демонстрируем пригодность и полезность этих данных для оценки действий страны по реализации одной из задач ЦУР. Статус дошкольного образования в 166 странах оценивается на основе имеющихся источников по состоянию на 2015 г. Исследуются доступность и продолжительность бесплатного, а также бесплатного и обязательного дошкольного образования в глобальном масштабе и различия в доступности между странами по уровню экономического развития и географическим регионам. Далее в статье показано, как количественные данные о национальной политике могут быть использованы для изучения взаимосвязи между политикой и ее результатами. Наш анализ взаимосвязи между обеспечением дошкольного образования и показателями охвата им детей также предоставляет информацию о том, насколько тесно связаны политика в области дошкольного образования и индикатор для задачи 4.2, коэффициент участия/охвата.

Основное внимание уделяется предоставлению бесплатного и обязательного дошкольного образования, поскольку дети должны получать его для реализации всех выходов, а исследования показывают, что одним из основных барьеров для этого, особенно среди бедных семей, является плата за обучение [Alderman et al., 2001; Kadzamira, Rose, 2003; Hillman, Jenkner, 2004; Princeton University, 2006]. Введение или увеличение оплаты приводит к сокращению числа учащихся в школах [Burke, Beegle, 2004; Sayre et al., 2014]. Например, в одном нигерийском штате коэффициент охвата начальным школьным образованием сократился с 90 до 60% в период между 1982 и 1984 гг. после введения платы за обучение. В то же время исследования ряда стран показали, что предоставление бесплатного образования приводит к увеличению охвата детей школьным

образованием [Nielsen, 2009]. Обеспечение бесплатного дошкольного образования в обязательном порядке является одним из необходимых шагов в направлении его универсальности.

Методология

Данные

Чтобы определить, какие страны сделали начальное образование бесплатным и обязательным, мы создали новую глобальную базу данных, в которой фиксируются политики по обеспечению дошкольного образования на национальном уровне. Количество сопоставимые данные были в основном созданы путем обзора и кодирования отчетов национальных правительств для 6-го и 7-го издания базы данных Международного бюро просвещения ЮНЕСКО “World Data on Education” и 48-й сессии Международной конференции по образованию (2008 г.). Эти отчеты использовались в качестве нашего основного источника, поскольку они обеспечивают сопоставимые качественные данные по наибольшему числу стран. В докладах представлено всестороннее обсуждение национальных систем образования, включая описание образовательных принципов, законов в области образования и их основных положений, администрирования и управления, структуры и организации, а также учебного процесса. Когда данные были неполными или недоступными в этих источниках, мы дополняли их информацией из следующих источников: страновые отчеты Всемирного банка SABER, страновые профили Международного совета по открытому и дистанционному образованию, официальных документов, доступных в Planipolis, портала образовательных планов государств – членов ЮНЕСКО и Eurypedia, базы данных по политике стран ЕС в области образования. Информация из отчетов и документов системно кодировалась в набор количественных переменных. Для обеспечения сопоставимости была создана система кодирования, позволяющая учитывать детали предоставления образования и проводить значимое сравнение программ, реализуемых разными странами. По крайней мере два кодировщика отдельно рассматривали источники для каждой страны и сравнивали решения по кодированию, чтобы подтвердить стандартность интерпретации и уменьшить риск человеческой ошибки или несоответствий. Это стало дальнейшим развитием строгой методологии формирования количественных показателей на основе детальных текстов по образовательной политике и правовым вопросам, использованной в предыдущих исследованиях [Neumann, 2013; Quamruzzaman et al., 2014; Neumann et al., 2014].

Чтобы увеличить возможности сравнения политик в разных странах, мы учли, что дошкольное образование характеризуется ими с использованием разных терминов, включая образование в раннем детстве, дошкольную программу, дошкольное учреждение, детский сад (“nursery school” и “kindergarten”) или подготовительную школу. Мы использовали определение дошкольного образования, или образования уровня 0, Международной стандартной классификации образования (МСКО) ЮНЕСКО, которое гласит: «Программы МСКО уровня 0 нацелены на детей, не достигших возраста перехода на уровень МСКО 1. Существуют две категории программ уровня МСКО 0: образовательное развитие в раннем возрасте и дошкольное образование. Первая имеет образовательный контент, предназначенный для детей самого младшего возраста (от 0 до 2 лет), в то время как вторая предназначена для детей от 3 лет до старта начального образования» [UNESCO, 2012]. Если возраст поступления в начальную школу в стране составляет пять лет, мы изучали образовательные программы для детей в воз-

расте трех и четырех лет. Если первый год начального образования назывался «годом приема» или аналогичным образом, мы считали его частью начального образования, и он не рассматривался в качестве элемента программы дошкольного образования в наборе данных. Когда в отчетах содержалась информация о политике в области дошкольного образования на субнациональном уровне, наши данные отражали положения, которые применялись в большинстве территориальных единиц страны.

Наша база данных включает информацию о дошкольном образовании для 86% государств — членов ООН, для которых последние данные были доступны в отчетах ЮНЕСКО или других источниках (166 стран, табл. 1). В целом распределение стран по доходу и региону в нашей описательной выборке сопоставимо с распределением доходов и регионов для всех 192 государств — членов ООН (по состоянию на 2011 г.). Страны из выборки для регрессионного анализа охвата дошкольным образованием несколько чаще попадают в категорию с высоким и средним уровнем дохода.

Таблица 1. Характеристики стран по уровню дохода и регионам мира, используемые при анализе

	Выборка для дескриптивного анализа (<i>n</i> = 166), %	Выборка для регрессионного анализа (<i>n</i> = 124), %	Государства — члены ООН (<i>n</i> = 192), %
Уровень дохода			
Низкий	16	16	18
Ниже среднего	29	22	29
Выше среднего	28	31	27
Высокий	27	31	26
Географический регион			
Северная и Южная Америка	19	22	18
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	16	11	16
Европа и Центральная Азия	30	32	28
Ближний Восток и Северная Африка	10	10	10
Южная Азия	3	2	4
Африка к югу от Сахары	22	22	25

Примечание. Все проценты округлены до ближайшего целого числа. Некоторые проценты могут не составлять в сумме 100% вследствие округления. Используемые распределения по уровню национального дохода и региональным группам основаны на классификациях Всемирного банка 2011 г. Выборка для дескриптивного анализа включает все страны, по которым имеются данные ЮНЕСКО или других источников о политике в области дошкольного образования в период с 2006 по 2015 г.

Источник: расчеты авторов.

Данные по национальному валовому внутреннему продукту и уровню урбанизации (а также уровню дохода и региону) были получены из базы «Показатели мирового развития» Всемирного банка на тот же год, что и используемые данные по охвату дошкольным образованием.

Данные о национальных показателях зачисления и окончания образования были получены в Информационном центре Института статистики ЮНЕСКО.

Переменные

Классифицированными как имеющие *бесплатное дошкольное образование*, являются те страны, в которых существует политика, предусматривающая предоставление по крайней мере одного года дошкольного образования в смысле определения дошкольного (уровня 0) образования ЮНЕСКО и не предполагающая взимание платы за обучение или образование (хотя другие сборы могут взиматься, например, за питание или поездки/экскурсии).

Странами, классифицированными как имеющие *обязательное дошкольное образование*, являются те страны, в которых существует политика, обязывающая ребенка получать дошкольное образование в смысле определения дошкольного (уровня 0) образования ЮНЕСКО, в течение по крайней мере одного года. Количество лет обязательного дошкольного образования является категориальной переменной, содержащей три категории: ноль лет, один год и два года и более. Задача 4.2 предусматривает один год дошкольного образования, в то время как по крайней мере два года бесплатного дошкольного образования «с учебными планами и классами, соответствующими потребностям развития, а также механизмами обеспечения качества» являются стандартом в рамках Системного подхода к улучшению результатов образования (SABER) Всемирного банка для раннего развития детей [Neuman, Devercelli, 2013].

Странами, обеспечивающими *бесплатное и обязательное дошкольное образование*, считаются страны, в которых существует национальная политика, предусматривающая как минимум один год бесплатного и обязательного дошкольного образования. Эта составная переменная была закодирована как отсутствующая, если не были доступны данные для индикаторов «бесплатности» или «обязательности». Переменная «бесплатное и обязательное» измеряет проводимую политику независимо от степени ее реализации или процента детей соответствующей возрастной группы, участвующих в дошкольной программе обучения. В настоящее время всеобъемлющие данные о степени реализации на глобальном уровне отсутствуют. Еще одна переменная указывает количество лет бесплатного и обязательного дошкольного образования: ноль, один год и два года и более.

Чистый коэффициент охвата дошкольным образованием определяется как количество детей, которые, как сообщается, были приняты в дошкольное учреждение (независимо от возраста), выраженное в процентах от числа детей соответствующего возраста во всем населении. Мы использовали чистые коэффициенты охвата в качестве общепотребительного показателя охвата школьным образованием: высокий чистый уровень охвата свидетельствует о высокой доле обучающихся детей официально установленного школьного возраста. По сравнению с валовыми коэффициентами охвата, чистые не учитывают зачисление детей младше и старше соответствующего возраста.

Исследования показывают, что уровень национального экономического развития и уровень урбанизации страны сильно влияют на уровень охвата образованием. Для анализа взаимосвязи между предоставлением дошкольного образования и чистыми уровнями охвата дошкольным образованием мы учитывали влияние ВВП на душу населения и уровень урбанизации в год, на который замерялся коэффициент охвата. *ВВП на душу населения* измерялся в текущих долларах США. Чтобы учесть разницу во влиянии дохода у нижней и верхней границ спектра национального дохода, был использо-

ван натуральный логарифм ВВП на душу населения. *Уровень урбанизации* определялся как процент населения, проживающего в городской местности.

Показатель *географического региона* основывался на классификации Всемирного банка 2011 г. и включал Восточную Азию и Тихоокеанский регион, Европу и Центральную Азию, Ближний Восток и Северную Африку, Северную и Южную Америку, Южную Азию и Африку к югу от Сахары.

Группировка по уровню дохода была основана на классификации Всемирного банка 2011 г. Страны включались в одну из четырех групп по уровню доходов: низкий, ниже среднего, выше среднего и высокий. Уровень дохода измерялся с использованием оценок валового национального дохода на душу населения Всемирного банка после конвертации местной валюты в доллары США с использованием метода Атласа Всемирного банка [World Bank, 2016].

Аналитический подход

Мы осуществили два типа анализа. Во-первых, мы описали статус дошкольного образования в глобальном масштабе, по регионам и по уровню дохода. Мы рассчитали долю стран с национальной политикой, гарантирующей бесплатное дошкольное образование, и аналогичный показатель для бесплатного и обязательного дошкольного образования. Кроме того, мы выявили частотное распределение продолжительности бесплатного (а также бесплатного и обязательного) дошкольного образования, предусмотренного национальной политикой.

Затем мы провели линейный регрессионный анализ для изучения того, связано ли предоставление по меньшей мере одного года бесплатного дошкольного образования с коэффициентами охвата дошкольным образованием. Мы использовали модель линейной регрессии, в которой зависимой переменной являлся национальный чистый коэффициент охвата дошкольным образованием за последний доступный год с 2011 по 2014 г., а ключевой объясняющей переменной — индикатор предоставления бесплатного дошкольного образования за последний доступный год с 2006 по 2011 г. В качестве контрольных переменных в модель были включены натуральный логарифм ВВП на душу населения и доля городского населения в год, для которого был использован коэффициент охвата.

Результаты

Менее половины изученных стран обеспечивают по крайней мере один год бесплатного дошкольного образования, как обязательного, так и нет (табл. 2). Только 27% всех рассмотренных стран (45 из 166) предоставляют два и более года бесплатного дошкольного образования; 19% стран предоставляют бесплатное дошкольное образование, которое также является обязательным; среди них меньшинство (39%) предоставляет его в течение двух лет и более. Напротив, среди 26% стран, которые предоставляют бесплатное, но необязательное дошкольное образование, большинство стран (76%) предоставляют его в течение двух и более лет.

Предоставление дошкольного образования существенно варьируется в зависимости от региона (табл. 3). Согласно имеющимся данным, в Европе и Центральной Азии 70% стран предоставляют не менее одного года бесплатного дошкольного образования. В Америке этот процент немного выше и составляет 75%. Для сравнения, меньшая часть стран Южной Азии (17%), Африки к югу от Сахары (14%), Ближнего Востока

и Северной Африки (25%), Восточной Азии и Тихоокеанского региона (19%) предлагает по крайней мере один год бесплатного дошкольного образования.

Таблица 2. Обеспечение дошкольного образования в глобальном масштабе

Всего	Нет бесплатного дошкольного образования	Бесплатное дошкольное образование		Бесплатное и обязательное		Бесплатное, но необязательное	
166	92	74		31		42	
100%	55%	45%		19%		26%	
		1 год	2 года	1 год	2 года	1 год	2 года
		29	45	19	12	10	32
		39%	61%	61%	39%	24%	76%

Примечание. Количество стран с «бесплатными и обязательным» и «бесплатными, но не обязательным» образованием суммарно не равно 74 из-за отсутствия данных о том, является ли дошкольное образование обязательным, для одной из стран. Все проценты округлены до ближайшего целого числа.

Источник: расчеты авторов.

Таблица 3. Обеспечение дошкольного образования по регионам

Регионы	Не менее года бесплатного дошкольного образования, %	Два года бесплатного дошкольного образования, %	Не менее года бесплатного и обязательного дошкольного образования, %
Северная и Южная Америка	75	38	47
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	19	12	4
Европа и Центральная Азия	70	42	26
Ближний Восток и Северная Африка	25	19	6
Южная Азия	17	17	0
Африка к югу от Сахары	14	14	3

Примечание. Все проценты округлены до ближайшего целого числа.

Источник: расчеты авторов.

Если говорить о предоставлении двух и более лет бесплатного дошкольного образования, наиболее распространена такая политика среди стран Европы и Центральной Азии (42%) и Северной и Южной Америки (38%). Эти регионы также характеризуются относительно высокой распространенностью предоставления как минимум одного года бесплатного и обязательного дошкольного образования (47% стран в Северной и Южной Америке и 26% в Европе и Центральной Азии). Во всех

других регионах доля стран, предоставляющих не менее одного года бесплатного образования и по крайней мере одного года бесплатного и обязательного образования, составляет 25% и менее. В Южной Азии нет стран с бесплатным обязательным дошкольным образованием.

В дополнение к региональным различиям существуют значительные отличия в предоставлении бесплатного дошкольного образования в зависимости от странового уровня дохода (рис. 1). Предоставление по меньшей мере одного года бесплатного дошкольного образования гораздо чаще встречается в странах с высоким уровнем дохода (62%) и с уровнем дохода выше среднего (63%), чем в странах с уровнем дохода ниже среднего (27%) и странах с низким уровнем дохода (15%).

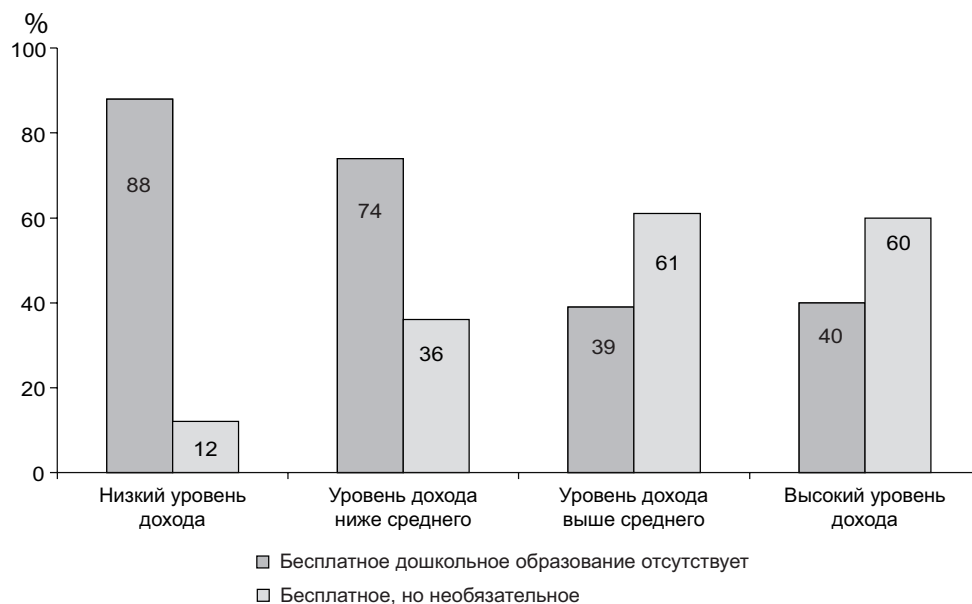


Рис. 1. Процент стран с бесплатным дошкольным образованием и без него по уровню дохода

Источник: расчеты авторов.

Существуют также значительные различия в предоставлении универсального, т.е. бесплатного и обязательного дошкольного образования в зависимости от уровня доходов страны. Треть стран с уровнем дохода выше среднего (33%) и только 15% стран с уровнем дохода ниже среднего обеспечивают как минимум год бесплатного и обязательного дошкольного образования.

В табл. 4 представлены результаты регрессионного анализа по методу наименьших квадратов, исследующего взаимосвязь между предоставлением бесплатного дошкольного образования и чистыми коэффициентами охвата дошкольным образованием. Было установлено, что предоставление бесплатного дошкольного образования, будь то обязательное или нет, связано с более высокими чистыми коэффициентами охвата дошкольным образованием, и эта связь статистически значима. Предоставление не менее одного года бесплатного дошкольного образования связано со средним увеличением чистого коэффициента охвата дошкольным образованием на 16%, даже с учетом влияния ВВП на душу населения и урбанизации.

Таблица 4. Модель регрессии по методу МНК, предсказывающая чистые уровни охвата образованием на дошкольном уровне

	β
По крайней мере один год дошкольного образования является бесплатным	16,39*** (3,81)
Натуральный логарифм ВВП на душу населения	12,13*** (1,61)
Процент населения, проживающего в городской местности	0,04 (0,11)
Константа	-61,69*** (10,74)
N	124
R^2	0,63

Примечание. Стандартные ошибки приведены в скобках. Полную статистику см. в приложении. *, **, *** указывают на $p \leq 0,05$, $p \leq 0,01$ и $p \leq 0,001$ соответственно.

Источник: расчеты автора.

Обсуждение

Несмотря на широкий консенсус международных организаций относительно важности поддержки здорового раннего детства, мониторинг национальных действий по обеспечению дошкольного образования ограничен. В настоящей статье используется подход к мониторингу национального дошкольного образования, основанный на глобально сопоставимых показателях законодательства и политики. Мы оценили глобальное обеспечение дошкольного образования на основе последних данных о политике, доступных для 166 стран — членов ООН. Кроме того, мы использовали регрессионный анализ для изучения взаимосвязи между предоставлением бесплатного дошкольного образования и чистыми коэффициентами охвата дошкольным образованием.

Мы обнаружили, что в глобальном масштабе существуют значительные разрывы и пробелы в обеспечении дошкольного образования. Менее половины стран мира, по которым имеются данные, обеспечивают по крайней мере один год дошкольного образования, доступного в финансовом отношении, предлагая бесплатные программы обучения. Только 27% изученных стран предлагают бесплатное дошкольное образование в течение двух или более лет. Данное исследование также выявило существенные различия в предоставлении бесплатного дошкольного образования в зависимости от национального дохода, которые часто лишают детей в беднейших странах возможностей раннего обучения. Лишь небольшое количество стран с низким уровнем дохода обеспечивает бесплатное дошкольное образование. Подобная вариация существует и в распределении государственных политик, предусматривающих всеобщее образование дошкольного образования. Одна треть стран с высшим и средним уровнем дохода и лишь только 15% стран с низким и средним уровнем дохода предоставляют по меньшей мере один год бесплатного и обязательного дошкольного образования.

Наш анализ также иллюстрирует глобальный разрыв в доступности между начальным и дошкольным образованием. По состоянию на 2014 г. 159 стран имели бесплатное и обязательное начальное образование [de Guzman Chorny et al., 2014]. Однако

менее половины (44%) стран, предоставляющих бесплатное начальное образование, также обеспечивали по меньшей мере один год бесплатного дошкольного образования в 2015 г.

Мы также установили, что предоставление бесплатного дошкольного образования связано с увеличением показателей охвата дошкольным образованием: предоставление по крайней мере одного года бесплатного дошкольного образования связано со средним увеличением коэффициента охвата им на 16%.

Результаты данного исследования следует интерпретировать с учетом следующих ограничений. Мы системно проанализировали доступные и надежные источники, описанные выше, для создания базы данных о реализации политики в области дошкольного образования. Мы не смогли включить в анализ показатель уровня реализации, поскольку эта информация не была доступна для всех стран (хотя в некоторых источниках была представлена всеобъемлющая картина проблем на пути полной реализации). Поскольку мы использовали имеющиеся межсекторальные данные для многомерного анализа показателей охвата дошкольным образованием, проведенный анализ может установить только корреляцию, а не причинно-следственную связь между характером предоставляемого образования и коэффициентами охвата на дошкольном уровне. Для подтверждения причинности необходимы исследования изменений результирующих показателей до и после введения или отмены платы за дошкольное обучение. Данные по другим потенциальным объясняющим переменным, таким как наличие и роль негосударственных программ дошкольного образования, местоположение и доступность учреждений, а также сумма других сборов и издержек, которые могут способствовать росту коэффициентов охвата дошкольным образованием, также недоступны в настоящее время на глобальном уровне.

Кроме того, бинарный показатель предоставления государственного бесплатного и обязательного дошкольного образования и простое измерение продолжительности образования в годах представляют собой широкие, высокоуровневые индикаторы прогресса и не полностью охватывают аспекты ЦУР 4, которая указывает на необходимость обеспечения доступа к «качественному» образованию. Таким образом, важным следующим шагом будет активизация усилий по сбору количественных сопоставимых данных о показателях политики, влияющих на качество дошкольного образования, включая, в частности, требования к подготовке учителей, возрастную пригодность и инклюзивность учебной программы, наличие учебных материалов и качество школьной среды, на глобальной основе. Все больше растет осознание важности этих показателей, особенно требований к подготовке учителей, для качества программ и дальнейших результатов, которые демонстрируют дети [Sheridan et al., 2009; Mtahabwa, Rao, 2010], однако дальнейшая и более всеобъемлющая оценка, т.е. включающая все страны мира, требует дополнительных данных на глобальном уровне.

Также важно рассмотреть вопрос о том, каким образом дошкольное образование соответствует общему подходу и интегрируется с другими направлениями социальной политики, затрагивающими детей дошкольного возраста, такими как здравоохранение и питание. Имеются данные о том, что мультисекторальные подходы могут быть эффективными с точки зрения увеличения коэффициентов охвата образованием, и потенциально значительные выгоды были продемонстрированы для маргинальных групп, таких как дети с ограниченными возможностями и из семей с низким доходом [World Bank, 2013; Vargas-Baron, 2015; Yoshikawa, Kabay, 2015]. Исследования отдельных стран показывают, что некоторые характеристики, например, координация между государственными органами, кадровая преемственность, широкие консультации со всеми заинтересованными сторонами при разработке политики и твердая привержен-

ность реализации на национальном уровне, повышают эффективность таких программ [Engle et al., 2013; Britto et al., 2014; DiGirolamo et al., 2014; Vargas-Baron, 2015], но без сопоставления данных по всему спектру программ и контекстов не могут быть сделаны конкретные выводы и рекомендации.

Эта статья иллюстрирует возможность использования данных о реализуемой политике для мониторинга прогресса в отношении ЦУР и оценки взаимосвязи политических мер с их результатами на примере одной из задач ЦУР — обеспечения всеобщего доступа к дошкольному образованию. Подход основывается на предложениях по использованию индикаторов политики для мониторинга реализации глобальных соглашений в области прав человека [Neumann et al., 2014, 2015; Raub et al., 2016]. Использование этого подхода — подготовка количественных, сопоставимых, системных данных по национальной политике, доступных для анализа в дополнение к данным о ее результатах, — может стать важным шагом на пути совершенствования мониторинга прогресса в отношении ЦУР.

Помимо данных о результатах крайне важно на регулярной основе собирать данные о конкретных деталях реализуемой политики, чтобы выйти за рамки мониторинга и предоставить национальным правительствам информацию, необходимую для ее структурирования, направленного на приближение стран к реализации ЦУР.

Ответ на вопрос о том, как наилучшим образом достичь ЦУР и реализовать задачи в их рамках, не является простым. Глобальные доклады, такие как мониторинговый доклад ЮНЕСКО 2015 г. «Образование для всех» [UNESCO, 2015], делают выводы об эффективных стратегиях, основанные на общих выводах нескольких исследований небольшого числа стран, синхронных тенденциях или видимых ассоциациях, в противоположность строгому статистическому анализу лонгитюдной политики и данных о результатах. Национальные правительства и многие глобальные межправительственные и неправительственные организации, такие как ЮНЕСКО, уже собирают данные в рамках Системы глобальных индикаторов мониторинга. Объединение этих данных с глобальными индикаторами политики и законодательства станет источником ценной дополнительной информации о том, какие подходы работают, при этом не увеличивая значительно сложность или издержки мониторинга. Кроме того, в дальнейшем эта база данных могла бы регулярно обновляться, требуя при этом разумного уровня усилий, тем самым предоставляя странам исторические данные, с помощью которых глобальные системы мониторинга могли бы оценивать степень прогресса с течением времени. Помимо этого, лонгитюдные количественные данные сделали бы возможным проведение более тщательного анализа причинного воздействия политики.

Заключение

Подход к изучению обеспечения дошкольного образования, используемый в настоящей статье, — сбор количественных, сопоставимых, гармонизированных данных о политике, подлежащих обновлению с течением времени, — в сочетании с долгосрочными данными о ее результатах позволил бы более тщательно проанализировать влияние различных аспектов политики в области дошкольного образования на ее результаты, а также предоставить лицам, принимающим решения, основанные на фактических данных рекомендации / руководства по разработке эффективной политики. Отслеживание как самой политики, так и ее результатов имеет важное значение для анализа и определения относительной эффективности различных подходов, тем самым предоставляя лицам, принимающим решения, инструменты планирования и распределения ресурсов для оптимального выбора в отношении путей достижения ЦУР.

Источники

- Aboud F.E., Hossain K. (2011) The Impact of Preprimary School on Primary School Achievement in Bangladesh // *Early Childhood Research Quarterly*. Vol. 26. No. 2. P. 237–246.
- Alderman H., Orazem P., Paterno E. (2001) School Quality, School Cost, and the Public/Private School Choices of Low-Income Households in Pakistan // *Journal of Human Resources*. Vol. 36. No. 2. P. 304–326.
- Atabay E., Moreno G., Nandi A., Kranz G., Vincent I., Assi T.M., Winfrey E.V., Earle A., Raub A., Heymann S.J. (2015) Facilitating Working Mothers' Ability to Breastfeed: Global Trends in Guaranteeing Breast-feeding Breaks at Work, 1995–2014 // *Journal of Human Lactation*. Vol. 31. No. 1. P. 81–88.
- Barnett W.S., Masse L.N. (2007) Comparative Benefit-Cost Analysis of the Abecedarian Program and Its Policy Implications // *Economics of Education Review*. Vol. 26. No. 1. P. 113–125.
- Berlinski S., Galiani S., Gertler P. (2009) The Effect of Pre-Primary Education on Primary School Performance // *Journal of Public Economics*. Vol. 93. No. 1–2. P. 219–234.
- Berlinski S., Galiani S., Manacorda M. (2008) Giving Children a Better Start: Preschool Attendance and School-Age Profiles // *Journal of Public Economics*. Vol. 92. No. 5. P. 1416–1440.
- Britto P.R., Yoshikawa H., van Ravens J., Ponguta L.A., Reyes M., Oh S., Dimaya R., Nieto A.M., Seder R. (2014) Strengthening Systems for Integrated Early Childhood Development Services: A Cross-National Analysis of Governance // *Annals of the New York Academy of Sciences*. Vol. 1308. P. 245–255.
- Burke K., Beegle K. (2004) Why Children Aren't Attending School: The Case of Northwestern Tanzania // *Journal of African Economies*. Vol. 13. No. 2. P. 333–355.
- Cassola A., Raub A., Heymann S.J. (2016) Do Constitutions Guarantee Equal Rights Across Socioeconomic Status? A Half Century of Change in the World's Constitutions // *Journal of International and Comparative Social Policy*. Vol. 32. No. 3. P. 235–263.
- Conklin A., Ponce N., Frank J., Nandi A., Heymann S.J. (2016) Minimum Wage and Overweight and Obesity in Adult Women: A Multilevel Analysis of Low and Middle Income Countries // *PloS One*. Vol. 11. No. 3. P. e0150736.
- Cortazar A. (2015) Long-Term Effects of Public Early Childhood Education on Academic Achievement in Chile // *Early Childhood Research Quarterly*. Vol. 32. No. 3. P. 13–22.
- Daku M.T., Raub A., Heymann S.J. (2012) Maternal Leave Policies and Vaccination Coverage: A Global Analysis // *Social Science & Medicine*. Vol. 74. No. 2. P. 120–124.
- de Guzman Chorny N., Raub A., Perry N., Vaughan W.E., Looze J., Savage K., Waisath W., Assi T.M., Heymann S.J. (2014) Facilitating Girls' Access to Quality Education: Global Findings on Tuition-Free and Compulsory Education. Policy Brief, World Policy Analysis Center, University of California Los Angeles. Режим доступа: http://worldpolicycenter.org/sites/default/files/WORLD_Policy_Brief_Facilitating_Girls%E2%80%99_Access_to_Quality_Education_2015.pdf (дата обращения: 30.10.2018).
- Deming D. (2009) Early Childhood Intervention and Life-Cycle Skill Development: Evidence from Head Start // *American Economic Journal: Applied Economics*. Vol. 1. No. 3. P. 111–134.
- Di Girolamo A.M., Stansbery P., Lung'aho M. (2014) Advantages and Challenges of Integration: Opportunities for Integrating Early Childhood Development and Nutrition Programming // *Annals of the New York Academy of Sciences*. Vol. 1308. P. 46–53.
- Dumas C., Lefranc A. (2010) Early Schooling and Later Outcomes: Evidence from Pre-School Extension in France. Thema Working Paper no 7, Centre National de la Recherche Scientifique, Université de Cergy-Pontoise. Режим доступа: <http://thema.u-cergy.fr/IMG/documents/2010-07.pdf> (дата обращения: 30.10.2018).
- Earle A., Heymann S.J. (2006) A Comparative Analysis of Paid Leave for the Health Needs of Workers and Their Families Around the World // *Journal of Comparative Policy Analysis*. Vol. 8. No. 3. P. 241–257.
- Engle P.L., Young M.E., Tamburlini G. (2013) The Role of the Health Sector in Early Childhood Development. Handbook of Early Childhood Development Research and Its Impact on Global Policy / P.R. Britto, P.L. Engle, C.M. Super (eds). Oxford: Oxford University Press.

Grantham-McGregor S., Cheung B., Cueto Y., Glewwe S., Richer L., Trupp B., International Child Development Steering Group (2007) Developmental Potential in the First 5 Years for Children in Developing Countries // *The Lancet*. Vol. 369. No. 9995. P. 60–70.

Hajizadeh M., Heymann S.J., Strumpf E., Harper S., Nandi A. (2015) Paid Maternity Leave and Childhood Vaccination Uptake: Longitudinal Evidence from 20 Low- and Middle-income Countries // *Social Science & Medicine*. Vol. 140. P. 104–117.

Havnes T., Mogstad M. (2011) No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes // *American Economic Journal: Economic Policy*. Vol. 3. No. 2. P. 97–129.

Heckman J.J. (2000) Policies to Foster Human Capital // *Research in Economics*. Vol. 54. No. 1. P. 3–56.

Heckman J.J. (2006) Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children // *Science*. Vol. 312. No. 5782. P. 1900–02.

Heymann S.J. (2013) *Children's Chances: How Countries Can Move from Surviving to Thriving*. Boston: Harvard University Press.

Heymann S.J., McNeill K., Raub A. (2015) Rights Monitoring and Assessment Using Quantitative Indicators of Law and Policy: ICESCR // *Human Rights Quarterly*. Vol. 37. P. 1071–100.

Heymann S.J., McNeill K., Raub A. (2014a) Assessing Compliance with the CRC: Indicators of Law and Policy in 191 Countries // *The International Journal of Children's Rights*. Vol. 22. No. 3. P. 425–445.

Heymann S.J., Raub A., Cassola A. (2013) Does Prohibiting Child Labor Increase Secondary School Enrolment? Insights from a New Global Dataset // *International Journal of Educational Research*. Vol. 60. P. 38–45.

Heymann S.J., Raub A., Cassola A. (2014b) Constitutional Rights to Education and Their Relationship to National Policy and School Enrolment // *International Journal of Educational Development*. Vol. 39. P. 121–31.

Hillman A.L., Jenkner E. (2004) User Payments for Basic Education in Low-Income Countries. Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy / S. Gupta, B. Clements, G. Inchauste (eds). Washington DC: International Monetary Fund.

Jaramillo A., Tietjen K. (2001) Early Childhood Development in Africa: Can We Do More for Less? Africa Region Human Development Working Paper Series no 22614, the World Bank. Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/374121468771611619/pdf/multi0page.pdf> (дата обращения: 30.10.2018).

Kadzamira E., Rose P. (2003) Can Free Primary Education Meet the Needs of the Poor? Evidence From Malawi // *International Journal of Educational Development*. Vol. 23. P. 501–616.

Knudsen E.I., Heckman J.J., Cameron J.L., Shonkoff J.P. (2006) Economic, Neuro-Biological and Behavioral Perspectives on Building America's Future Workforce // *Proceedings of the National Academy of Sciences*. Vol. 103. No. 27. P. 10155–10162.

Lesnikowski A., Ford J., Biesbroek R., Berrang-Ford L., Heymann S.J. (2016) National-Level Progress on Adaptation // *Nature Climate Change*. Vol. 6. P. 261–264.

Martinez S., Naudeau S., Pereira V. (2012) The Promise of Preschool in Africa: A Randomized Impact Evaluation of Early Childhood Development in Rural Mozambique. Impact Evaluation no 001, International Initiative for Impact Evaluation (3ie). Режим доступа: http://www.3ieimpact.org/media/filer_public/2013/04/11/3ie_mozambique_ie001.pdf (дата обращения: 30.10.2018).

Mingat A., Seurat A. (2011) Développement des enfants de 0 à 6 ans et pratiques parentales à Madagascar [Development of Children Aged 0 to 6 and Parenting Practices in Madagascar]. Antananarivo: UNICEF. Режим доступа: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00605037> (дата обращения: 30.10.2018).

Mtahabwa L., Rao N. (2010) Pre-Primary Education in Tanzania: Observations from Urban and Rural Classrooms // *International Journal of Educational Development*. Vol. 30. No. 3. P. 227–235.

Nandi A., Hajizadeh M., Harper S., Koski A., Strumpf E. C., Heymann S.J. (2016) Increased Duration of Paid Maternity Leave Lowers Infant Mortality in Low- and Middle-Income Countries: A Quasi-experimental Study // *PLoS Medicine*. Vol. 13. No. 3. P. e1001985.

Neuman M.J., Devercelli A.E. (2013) What Matters Most for Early Childhood Development: A Framework Paper. Systems Approach for Better Education Results (SABER) Technical Paper no 5, The World Bank. Режим доступа: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20174> (дата обращения: 30.10.2018).

Nielsen H.D. (2009) *Moving Toward Free Primary Education: Policy Issues and Implementation Challenges*. N. Y.: UNICEF.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011) *Does Participation in Pre-Primary Education Translate into Better Learning Outcomes at School? PISA in Focus*. Режим доступа: http://www.oecd-ilibrary.org/education/does-participation-in-pre-primary-education-translate-into-better-learning-outcomes-at-school_5k9h362tpvxp-en (дата обращения: 30.10.2018).

Princeton University (2006) *Free to Learn: A Rights Based Approach to Universal Primary Education in Kenya*. Princeton University: Woodrow Wilson School of Public and International Affairs.

Quamruzzaman A., Mendoza J.M., Heymann S.J., Kaufman J.S., Nandi A. (2014) Are Tuition-Free Primary Education Policies Associated with Lower Infant and Neonatal Mortality in Low- and Middle-Income Countries? // *Social Science & Medicine*. Vol. 120. P. 153–159.

Raub A., Latz I., Sprague A., Stein M.A., Heymann S.J. (2016) Constitutional Rights of Persons with Disabilities: An Analysis of 193 National Constitutions // *Harvard Human Rights Journal*. Vol. 29. P. 203–240.

Reynolds A.J., Temple J.A., Robertson D.L., Mann E.A. (2002) Age 21 Cost-Benefit Analysis of the Title I Chicago Child-Parent Centers // *Educational Evaluation and Policy Analysis*. Vol. 24. P. 267–303.

Save the Children (2003) *What's the Difference? An ECD Impact Study from Nepal*. Children's Environments Research Group, UNICEF. Режим доступа: https://www.unicef.org/media/files/Nepal_2003_ECD_Impact_Study.pdf (дата обращения: 30.10.2018).

Sayre R.K., Devercelli A.E., Neuman M.J., Wodon Q. (2014) *Investing in Early Childhood Development: Review of the World Bank's Recent Experience*. World Bank Studies, The World Bank Group. Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/664071468124463563/Investing-in-early-childhood-development-review-of-the-World-Banks-recent-experience> (дата обращения: 30.10.2018).

Schliwen A., Earle A., Hayes J., Heymann S.J. (2011) The Administration and Financing of Paid Sick Leave // *International Labour Review*. Vol. 150. No. 1–2. P. 43–62.

Schweinhart L.J., Montie J., Xiang Z., Barnett W.S., Belfield C.R., Nores M. (2005) *Lifetime Effects: The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 40*. Ypsilanti: High/Scope Press.

Sheridan S., Giota J., Han Y.-M., Kwon J.-Y. (2009) A Cross-Cultural Study of Preschool Quality in South Korea and Sweden: ECERS Evaluations // *Early Childhood Research Quarterly*. Vol. 24. No. 2. P. 142–156.

Shonkoff J.P., Phillips D.A. (eds) (2000) *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Child Development*. Washington DC: National Academy Press.

Sustainable Development Solutions Network (2015) *Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals: Launching the Data Revolution for the SDGs*. Report to the Secretary-General of the United Nations by the Leadership Council of the Sustainable Development Solutions Network. Режим доступа: <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/05/FINAL-SDSN-Indicator-Report-WEB.pdf> (дата обращения: 30.10.2018).

United Nations (UN) (2015) *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolution Adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Режим доступа: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (дата обращения: 30.10.2018).

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (2012) *International Standard Classification of Education (ISCED) 2011*. UNESCO Institute for Statistics. Режим доступа: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-en.pdf> (дата обращения: 30.10.2018).

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (2015) *Education for All 2000–2015: Achievements and Challenges*. Education for All (EFA) Global Monitoring Report. Режим доступа: <http://en.unesco.org/gem-report/report/2015/education-all-2000-2015-achievements-and-challenges#sthash.pBSt01Rk.dpfb> (дата обращения: 30.10.2018).

Vargas-Baron E. (2015) *Policies on Early Childhood Care and Education: Their Evolution and Some Impacts*. Background paper prepared for the Education for All (EFA) Global Monitoring Report 2015. Режим доступа: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232459e.pdf> (дата обращения: 30.10.2018).

World Bank (2001) Brazil Early Child Development: A Focus on the Impact of Preschools. Report no 22841-BR, Human Development Department, Brazil Country Management Unit, Latin America and the Caribbean Region. Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/408291468769743509/pdf/multi0page.pdf> (дата обращения: 30.10.2018).

World Bank (2013) SABER Early Childhood Development Country Report: Colombia. Systems Approach for Better Education Results (SABER) Country Report. Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/574501468028793407/pdf/799290WP0SABER0Box0379795B00PUBLIC0.pdf> (дата обращения: 30.10.2018).

World Bank (2016) How Does the World Bank Classify Indicators? World Development Indicators Data. Режим доступа: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378834-how-does-the-world-bank-classify-countries> (дата обращения: 30.10.2018).

Yoshikawa H., Kabay S.B. (2015) The Evidence Base on Early Childhood Care and Education in Global Contexts. Background paper prepared for the Education for All (EFA) Global Monitoring Report 2015. Режим доступа: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232456e.pdf> (дата обращения: 30.10.2018).

Приложение

Сводная статистика переменных регрессионного анализа ($N = 124$)

Название переменной	N	Среднее	Стандартное отклонение	Минимум	Максимум
<i>Зависимая</i>					
Чистые коэффициенты охвата дошкольным образованием, 2011 г., %	124	55,33	30,40	1,04	99,63
<i>Независимая</i>					
Является ли дошкольное образование бесплатным? (да = 1)	124	0,49	0,50	0	1
<i>Контрольные</i>					
Логарифм ВВП на душу населения, тыс. долл. США	124	8,80	1,53	5,48	11,97
Процент населения, проживающего в городской местности, %	124	58,17	23,20	10,91	98,81

Примечание. Размер выборки уменьшен с 166 до 124 стран из-за недоступности некоторых данных по независимым и контрольным переменным.

Источник: расчеты автора.

Monitoring Progress Toward Meeting the United Nations SDG on Pre-primary Education: An Important Step Towards More Equitable and Sustainable Economies¹

N. Milovantseva, A. Earle, J. Heymann

Natalia Milovantseva — PhD, Associate Professor, Faculty of World Economy and International Affairs, National Research University Higher School of Economics; 17/1 Malaya Ordynka Str., Moscow, 119017, Russian Federation; E-mail: nmilovantseva@hse.ru

Alison Earle — PhD, Senior Research Scientist at the WORLD Policy Analysis Center at the University of California University, Los Angeles (UCLA); 621 Charles E. Young Dr. South, Los Angeles, CA 90095, USA; E-mail: aearle@ph.ucla.edu

Jody Heymann — MD, PhD, Founding Director of the WORLD Policy Analysis Center, Distinguished Professor of Public Policy at the Luskin School of Public Affairs, of Medicine at the Geffen School of Medicine, and of Health Policy and Management at the Fielding School of Public Health at UCLA; 621 Charles E. Young Dr. South, Los Angeles, CA 90095, USA; E-mail: jody.heyman@ph.ucla.edu

Abstract

Despite widespread agreement among international organizations on the importance of healthy early childhood development, monitoring of national action on the provision of pre-primary education has been limited. This paper presents a quantitative approach to monitoring the world's progress on the United Nations (UN) sustainable development goal (SDG) target 4.2 to "ensure that all girls and boys have access to quality early childhood development, care and pre-primary education." A rigorous approach was used to create a new quantitative globally comparable database of indicators for policies that mandate the provision of national pre-primary education for 86% of UN member states. This dataset was analyzed to examine global inequalities in the provision of universal pre-primary education and revealed that 43% of countries, and only 3% of low-income countries, provide tuition-free pre-primary education. Just under 25% of countries offer tuition-free pre-primary education for two or more years. This contrasts sharply with primary education, which is provided tuition-free in 96% of countries. To illustrate how this data can contribute to the examination of the relationship between policy and outcome, it is used in a regression analysis. Additional global data collection on the quality of pre-primary education would further enhance efforts to monitor policies that play key roles in the fulfillment of target 4.2, and support the achievement of the United Nations sustainable development goal on education.

Key words: sustainable development goals; quantitative policy data; global educational inequalities; education policy; comparative policy analysis

For citation: Milovantseva N., Earle A., Heymann J. (2018) Monitoring Progress Toward Meeting the United Nations SDG on Pre-primary Education: An Important Step Towards More Equitable and Sustainable Economies. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 4, pp. 122–143 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-06.

References

- About F.E., Hossain K. (2011) The Impact of Preprimary School on Primary School Achievement in Bangladesh. *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 26, no 2, pp. 237–46.
- Alderman H., Orazem P., Paterno E. (2001) School Quality, School Cost, and the Public/Private School Choices of Low-Income Households in Pakistan. *Journal of Human Resources*, vol. 36, no 2, pp. 304–26.

¹ The editorial board received the article in October 2017.

- Atabay E., Moreno G., Nandi A., Kranz G., Vincent I., Assi T.M., Winfrey E.V., Earle A., Raub A., Heymann S.J. (2015) Facilitating Working Mothers' Ability to Breastfeed: Global Trends in Guaranteeing Breastfeeding Breaks at Work, 1995–2014. *Journal of Human Lactation*, vol. 31, no 1, pp. 81–88.
- Barnett W.S., Masse L.N. (2007) Comparative Benefit-Cost Analysis of the Abecedarian Program and Its Policy Implications. *Economics of Education Review*, vol. 26, no 1, pp. 113–125.
- Berlinski S., Galiani S., Gertler P. (2009) The Effect of Pre-Primary Education on Primary School Performance. *Journal of Public Economics*, vol. 93, no 1–2, pp. 219–234.
- Berlinski S., Galiani S., Manacorda M. (2008) Giving Children a Better Start: Preschool Attendance and School-Age Profiles. *Journal of Public Economics*, vol. 92, no 5, pp. 1416–1440.
- Britto P.R., Yoshikawa H., van Ravens J., Ponguta L.A., Reyes M., Oh S., Dimaya R., Nieto A.M., Seder R. (2014) Strengthening Systems for Integrated Early Childhood Development Services: A Cross-National Analysis of Governance. *Annals of the New York Academy of Sciences*, vol. 1308, pp. 245–255.
- Burke K., Beegle K. (2004) Why Children Aren't Attending School: The Case of Northwestern Tanzania. *Journal of African Economies*, vol. 13, no 2, pp. 333–55.
- Cassola A., Raub A., Heymann S.J. (2016) Do Constitutions Guarantee Equal Rights Across Socioeconomic Status? A Half Century of Change in the World's Constitutions. *Journal of International and Comparative Social Policy*, vol. 32, no 3, pp. 235–63.
- Conklin A., Ponce N., Frank J., Nandi A., Heymann S.J. (2016) Minimum Wage and Overweight and Obesity in Adult Women: A Multilevel Analysis of Low and Middle Income Countries. *PloS One*, vol. 11, no 3, p. e0150736.
- Cortazar A. (2015) Long-Term Effects of Public Early Childhood Education on Academic Achievement in Chile. *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 32, no 3, pp. 13–22.
- Daku M.T. Raub A., Heymann S.J. (2012) Maternal Leave Policies and Vaccination Coverage: A Global Analysis. *Social Science & Medicine*, vol. 74, no 2, pp. 120–124.
- de Guzman Chorny N., Raub A., Perry N., Vaughan W.E., Looze J., Savage K., Waisath W., Assi T.M., Heymann S.J. (2014) Facilitating Girls' Access to Quality Education: Global Findings on Tuition-Free and Compulsory Education. Policy Brief, World Policy Analysis Center, University of California Los Angeles. Available at: http://worldpolicycenter.org/sites/default/files/WORLD_Policy_Brief_Facilitating_Girls%E2%80%99Access_to_Quality_Education_2015.pdf (accessed 30 October 2018).
- Deming D. (2009) Early Childhood Intervention and Life-Cycle Skill Development: Evidence from Head Start. *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 1, no 3, pp. 111–134.
- DiGirolamo A.M., Stansbery P., Lung'aho M. (2014) Advantages and Challenges of Integration: Opportunities for Integrating Early Childhood Development and Nutrition Programming. *Annals of the New York Academy of Sciences*, vol. 1308, pp. 46–53.
- Dumas C., Lefranc A. (2010) Early Schooling and Later Outcomes: Evidence from Pre-School Extension in France. Thema Working Paper no 7, Centre National de la Recherche Scientifique, Université de Cergy-Pontoise. Available at: <http://thema.u-cergy.fr/IMG/documents/2010-07.pdf> (accessed 30 October 2018).
- Earle A., Heymann S.J. (2006) A Comparative Analysis of Paid Leave for the Health Needs of Workers and Their Families Around the World. *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 8, no 3, pp. 241–257.
- Engle P.L., Young M.E., Tamburlini G. (2013) The Role of the Health Sector in Early Childhood Development. *Handbook of Early Childhood Development Research and Its Impact on Global Policy* (P.R. Britto, P.L. Engle, C.M. Super (eds)). Oxford: Oxford University Press.
- Grantham-McGregor S., Cheung B., Cueto Y., Glewwe S., Richer L., Trupp B., International Child Development Steering Group (2007) Developmental Potential in the First 5 Years for Children in Developing Countries. *The Lancet*, vol. 369, no 9995, pp. 60–70.
- Hajizadeh M., Heymann S.J., Strumpf E., Harper S., Nandi A. (2015) Paid Maternity Leave and Childhood Vaccination Uptake: Longitudinal Evidence from 20 Low- and Middle-income Countries. *Social Science & Medicine*, vol. 140, pp. 104–17.

- Havnes T., Mogstad M. (2011) No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 3, no 2, pp. 97–129.
- Heckman J.J. (2000) Policies to Foster Human Capital. *Research in Economics*, vol. 54, no 1, pp. 3–56.
- Heckman J.J. (2006) Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. *Science*, vol. 312, no 5782, pp. 1900–02.
- Heymann S.J. (2013) *Children's Chances: How Countries Can Move from Surviving to Thriving*. Boston: Harvard University Press.
- Heymann S.J., McNeill K., Raub A. (2015) Rights Monitoring and Assessment Using Quantitative Indicators of Law and Policy: ICESCR. *Human Rights Quarterly*, vol. 37, pp. 1071–100.
- Heymann S.J., McNeill K., Raub A. (2014a) Assessing Compliance with the CRC: Indicators of Law and Policy in 191 Countries. *The International Journal of Children's Rights*, vol. 22, no 3, pp. 425–45.
- Heymann S.J., Raub A., Cassola A. (2013) Does Prohibiting Child Labor Increase Secondary School Enrolment? Insights from a New Global Dataset. *International Journal of Educational Research*, vol. 60, pp. 38–45.
- Heymann S.J., Raub A., Cassola A. (2014b) Constitutional Rights to Education and Their Relationship to National Policy and School Enrolment. *International Journal of Educational Development*, vol. 39, pp. 121–131.
- Hillman A.L., Jenkner E. (2004) User Payments for Basic Education in Low-Income Countries. *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy* (S. Gupta, B. Clements, G. Inchauste (eds)). Washington DC: International Monetary Fund.
- Jaramillo A., Tietjen K. (2001) Early Childhood Development in Africa: Can We Do More for Less? Africa Region Human Development Working Paper Series no 22614, The World Bank. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/374121468771611619/pdf/multi0page.pdf> (accessed 30 October 2018).
- Kadzamira E., Rose P. (2003) Can Free Primary Education Meet the Needs of the Poor? Evidence From Malawi. *International Journal of Educational Development*, vol. 23, pp. 501–16.
- Knudsen E.I., Heckman J.J., Cameron J.L., Shonkoff J.P. (2006) Economic, Neuro-Biological and Behavioral Perspectives on Building America's Future Workforce. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 103, no 27, pp. 10155–62.
- Lesnikowski A., Ford J., Biesbroek R., Berrang-Ford L., Heymann S.J. (2016) National-Level Progress on Adaptation. *Nature Climate Change*, vol. 6, pp. 261–4.
- Martinez S., Naudeau S., Pereira V. (2012) *The Promise of Preschool in Africa: A Randomized Impact Evaluation of Early Childhood Development in Rural Mozambique*. Impact Evaluation no 001, International Initiative for Impact Evaluation (3ie). Available at: http://www.3ieimpact.org/media/filer_public/2013/04/11/3ie_mozambique_ie001.pdf (accessed 30 October 2018).
- Mingat A., Seurat A. (2011) *Développement des enfants de 0 à 6 ans et pratiques parentales à Madagascar [Development of Children Aged 0 to 6 and Parenting Practices in Madagascar]*. Antananarivo: UNICEF. Available at: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00605037> (accessed 30 October 2018) (in French).
- Mtahabwa L., Rao N. (2010) Pre-Primary Education in Tanzania: Observations from Urban and Rural Classrooms. *International Journal of Educational Development*, vol. 30, no 3, pp. 227–35.
- Nandi A., Hajizadeh M., Harper S., Koski A., Strumpf E.C., Heymann S.J. (2016) Increased Duration of Paid Maternity Leave Lowers Infant Mortality in Low- and Middle-Income Countries: A Quasi-experimental Study. *PLoS Medicine*, vol. 13, no 3, p. e1001985.
- Neuman M.J., Devercelli A.E. (2013) *What Matters Most for Early Childhood Development: A Framework Paper*. Systems Approach for Better Education Results (SABER) Technical Paper no 5, The World Bank. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20174> (accessed 30 October 2018).
- Nielsen H.D. (2009) *Moving Toward Free Primary Education: Policy Issues and Implementation Challenges*. New York: UNICEF.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011) Does Participation in Pre-Primary Education Translate into Better Learning Outcomes at School? PISA in Focus. Available at: http://www.oecd-ilibrary.org/education/does-participation-in-pre-primary-education-translate-into-better-learning-outcomes-at-school_5k9h362tpvxp-en (accessed 30 October 2018).

Princeton University (2006) *Free to Learn: A Rights Based Approach to Universal Primary Education in Kenya*. Princeton University: Woodrow Wilson School of Public and International Affairs.

Quamruzzaman A., Mendoza J.M., Heymann S.J., Kaufman J.S., Nandi A. (2014) Are Tuition-Free Primary Education Policies Associated with Lower Infant and Neonatal Mortality in Low- and Middle-Income Countries? *Social Science & Medicine*, vol. 120, pp. 153–9.

Raub A., Latz I., Sprague A., Stein M.A., Heymann S.J. (2016) Constitutional Rights of Persons with Disabilities: An Analysis of 193 National Constitutions. *Harvard Human Rights Journal*, vol. 29, pp. 203–40.

Reynolds A.J., Temple J.A., Robertson D.L., Mann E.A. (2002) Age 21 Cost-Benefit Analysis of the Title I Chicago Child-Parent Centers. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 24, pp. 267–303.

Save the Children (2003) *What's the Difference? An ECD Impact Study from Nepal*. Children's Environments Research Group, UNICEF. Available at: https://www.unicef.org/media/files/Nepal_2003_ECD_Impact_Study.pdf (accessed 30 October 2018).

Sayre R.K., Devercelli A.E., Neuman M.J., Wodon Q. (2014) Investing in Early Childhood Development: Review of the World Bank's Recent Experience. World Bank Studies, the World Bank Group. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/664071468124463563/Investing-in-early-childhood-development-review-of-the-World-Banks-recent-experience> (accessed 30 October 2018).

Schliwen A., Earle A., Hayes J., Heymann S.J. (2011) The Administration and Financing of Paid Sick Leave. *International Labour Review*, vol. 150, no 1–2, pp. 43–62.

Schweinhart L.J., Montie J., Xiang Z., Barnett W.S., Belfield C.R., Nores M. (2005) *Lifetime Effects: The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 40*. Ypsilanti: High/Scope Press.

Sheridan S., Giota J., Han Y.-M., Kwon J.-Y. (2009) A Cross-Cultural Study of Preschool Quality in South Korea and Sweden: ECERS Evaluations. *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 24, no 2, pp. 142–56.

Shonkoff J.P., Phillips D.A. (eds) (2000) *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Child Development*. Washington DC: National Academy Press.

Sustainable Development Solutions Network (2015) Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals: Launching the Data Revolution for the SDGs. Report to the Secretary-General of the United Nations by the Leadership Council of the Sustainable Development Solutions Network. Available at: <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/05/FINAL-SDSN-Indicator-Report-WEB.pdf> (accessed 30 October 2018).

United Nations (UN) (2015) Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution Adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Available at: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (accessed 30 October 2018).

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (2012) International Standard Classification of Education (ISCED) 2011. UNESCO Institute for Statistics. Available at: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-en.pdf> (accessed 30 October 2018).

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (2015) Education for All 2000–2015: Achievements and Challenges. Education for All (EFA) Global Monitoring Report. Available at: <http://en.unesco.org/gem-report/report/2015/education-all-2000-2015-achievements-and-challenges#sthash.pBSt01Rk.dpbs> (accessed 30 October 2018).

Vargas-Baron E. (2015) Policies on Early Childhood Care and Education: Their Evolution and Some Impacts. Background paper prepared for the Education for All (EFA) Global Monitoring Report 2015. Available at: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232459e.pdf> (accessed 30 October 2018).

World Bank (2001) Brazil Early Child Development: A Focus on the Impact of Preschools. Report no 22841-BR, Human Development Department, Brazil Country Management Unit, Latin America and the Caribbean Region. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/408291468769743509/pdf/multi0page.pdf> (accessed 30 October 2018).

World Bank (2013) SABER Early Childhood Development Country Report: Colombia. Systems Approach for Better Education Results (SABER) Country Report. Available at: <http://documents.worldbank.org/curat>

ed/en/574501468028793407/pdf/799290WP0SABER0Box0379795B00PUBLIC0.pdf (accessed 30 October 2018).

World Bank (2016) How Does the World Bank Classify Indicators? World Development Indicators Data. Available at: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378834-how-does-the-world-bank-classify-countries> (accessed 30 October 2018).

Yoshikawa H., Kabay S.B. (2015) The Evidence Base on Early Childhood Care and Education in Global Contexts. Background paper prepared for the Education for All (EFA) Global Monitoring Report 2015. Available at: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232456e.pdf> (accessed 30 October 2018).

Подходы МБР к привлечению частных инвестиций для реализации ЦУР: возможности и риски¹

А.В. Шелепов

Шелепов Андрей Владимирович — н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС); Российская Федерация, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; E-mail: shelepovav@ranepa.ru

Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., принятая ООН в сентябре 2015 г., высила внимание международного сообщества к проблеме поиска источников финансирования различных инициатив и программ, необходимых для достижения Целей устойчивого развития (ЦУР). Доступность необходимого долгосрочного финансирования государственных бюджетов из средств многосторонних банков развития (МБР) остается ограниченной, а его структура — неоптимальной из-за нестабильных рыночных условий и циклических колебаний в глобальной экономике, а также ряда долгосрочных тенденций в ней. При этом важным доступным источником дополнительного финансирования для целей развития, который мог бы частично компенсировать дефицит, становятся частные инвестиции, в первую очередь крупнейших институциональных инвесторов.

С учетом, с одной стороны, наличия у частных инвесторов значительных средств, которые они по различным причинам не склонны инвестировать в развитие инфраструктуры, а с другой — недостатка инвестиций в этот сектор со стороны МБР, обладающих, однако, большим опытом и уникальными институциональными характеристиками, возникает запрос на выполнение многосторонними банками более активной роли по разработке и предложению новых финансовых инструментов, решению информационных проблем и предоставлению собственных финансовых ресурсов, т.е. непосредственного софинансирования проектов с частным сектором.

В данной статье рассмотрены основные подходы, используемые МБР для мобилизации частных инвестиций, даны оценки их «основной каталитической роли», т.е. софинансирования с частным сектором, а также некоторые рекомендации по усилению мобилизационной роли многосторонних банков.

По мнению автора, предоставленные МБР данные по непосредственной мобилизации частных инвестиций свидетельствуют о необходимости более широкого использования инструментов мобилизации. Наиболее перспективными в этой связи представляются меры, направленные на решение основной проблемы в данной области: ограниченности ресурсов самих МБР и их консервативной кредитной политики. Среди них — смягчение требований к капиталу банков, оптимизация «льготных окон», передача части обязательств частным инвесторам, в том числе через создание инвестиционных платформ и формирование специальных фондов. Хотя эти механизмы в различных формах уже приняты ключевыми МБР, с учетом невысоких количественных показателей мобилизации необходимо устранение препятствий для их более активного использования.

Ключевые слова: многосторонние банки развития; инвестиции в инфраструктуру; софинансирование; мобилизация частных инвестиций; Цели устойчивого развития (ЦУР)

Для цитирования: Шелепов А.В. (2018) Подходы МБР к привлечению частных инвестиций для реализации ЦУР: возможности и риски // Вестник международных организаций. Т. 13. № 4. С. 144–159 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-07.

¹ Статья поступила в редакцию в сентябре 2018 г.

Исследование выполнено в рамках научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС «Оценка роли Нового банка развития БРИКС и Азиатского банка инфраструктурных инвестиций в трансформации системы многосторонних банков развития» (2018 г.).

Введение

Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., принятая ООН в сентябре 2015 г., повысила внимание международного сообщества к проблеме поиска источников финансирования различных инициатив и программ, необходимых для достижения Целей устойчивого развития (ЦУР). В качестве отправной точки процесса решения этой проблемы можно рассматривать третью Международную конференцию по финансированию развития, которая состоялась в июле 2015 г. в Аддис-Абебе (Эфиопия). По результатам конференции была принята Аддис-Абебская программа действий, содержащая указания на возможные источники финансирования и механизмы поддержки ЦУР. Однако даже весьма оптимистичные оценки Аддис-Абебской программы действий показывают, что потенциальные новые источники финансирования и мобилизационные возможности предлагаемых механизмов явно недостаточны для устранения дефицита ресурсов, необходимых для адекватной поддержки всех 17 ЦУР и включенных в них 169 задач. Устойчивый рост в развивающихся странах и государствах с формирующимся рынком требует постоянного наличия долгосрочного капитала для финансирования продуктивных инвестиций, в том числе в базовую инфраструктуру. Международное сообщество осознает, что в ближайшие годы в области поиска источников финансирования необходим качественный прорыв. Однако доступность долгосрочного финансирования остается ограниченной, а его структура неоптимальной из-за нестабильных рыночных условий и циклических колебаний в глобальной экономике, а также ряда долгосрочных тенденций в ней. Ситуация в мировой экономике особенно негативно повлияла на развивающиеся страны, у которых нет надежного доступа на международные рынки облигаций, и на сектора, которые традиционно полагались на банковское кредитование (например, инфраструктурный сектор). В то же время финансовые возможности государственных бюджетов также уменьшились вследствие кризиса. В этих условиях возрастает роль многосторонних банков развития (МБР). МБР как институты способны внести существенный вклад в достижение ЦУР. Эти возможности обусловлены их четким мандатом на поддержку программ развития, опытом и экспертным потенциалом в области определения, разработки, оценки рисков и управления сложными проектами, а также финансовой моделью, обеспечивающей соотношение долгосрочных обязательств с долгосрочными активами. В то же время сдерживающими факторами остаются консервативный подход МБР к кредитованию и относительно небольшой размер собственного капитала этих институтов, препятствующие расширению масштабов операций. Поскольку перспективы увеличения капитала МБР в свете текущей ситуации в мировой экономике неблагоприятны, а значит, потенциал прямого финансирования с их стороны ограничен, банки развития начали поиск альтернативных способов наращивания инвестиций для реализации ЦУР. Одним из них является стимулирование частных инвестиций. Актуальность МБР в мобилизации долгосрочного финансирования со стороны частного сектора основана в первую очередь на возможностях уменьшения и перераспределения рисков. В данной статье рассмотрены основные подходы, используемые МБР для мобилизации частных инвестиций, даны оценки их «основной каталитической роли», т.е. софинансирования с частным сектором, а также некоторые рекомендации по усилению мобилизационной роли многосторонних банков.

Предпосылки и препятствия для участия частного сектора в финансировании ЦУР

Повестка в области устойчивого развития до 2030 г. и ЦУР весьма амбициозны. ЦУР охватывают экономические, социальные и экологические проблемы, а также глобальные вызовы, такие как неравенство. ЦУР 9, затрагивающая промышленность, инновации и инфраструктуру, т.е. основные производительные секторы, включает восемь масштабных задач [Sustainable Development Knowledge Platform, с. а.]. Решение этих амбициозных задач требует наличия новых масштабных источников финансирования и механизмов, которые Аддис-Абебская программа действий не смогла определить.

Аддис-Абебская программа переняла структуру Монтеррейского консенсуса 2002 г., принятого на первой Международной конференции по финансированию развития. Соответственно, увеличения объемов финансирования на цели развития в ней предполагалось достичь по двум основным направлениям: за счет мобилизации внутренних государственных ресурсов и в рамках содействия международному развитию (СМР). С целью более активного использования первого источника была подчеркнута необходимость борьбы с незаконными финансовыми потоками и решения проблем на пути увеличения внутренней налоговой базы развивающихся стран. Что касается направления СМР, основным результатом стало создание Глобального инфраструктурного форума для содействия устранению дефицита финансирования инфраструктуры. Тем не менее по обоим направлениям в Аддис-Абебской программе не предложено принципиально новых подходов и не содержится дополнительных обязательств со стороны международного сообщества, которые позволили бы существенно увеличить объем доступных ресурсов для финансирования в целях развития [Montes, 2016]. В значительной степени это было связано с низкими темпами глобального экономического роста, обусловившего проведение политики жесткой экономии во многих странах мира [UNCTAD, 2017]. За некоторыми исключениями, указанная ситуация отсутствия потенциала увеличения финансирования для целей развития из официальных источников сохраняется и в настоящее время.

В сложившихся условиях важным доступным источником дополнительного финансирования для целей развития, который мог бы частично компенсировать дефицит, становятся частные инвестиции, в первую очередь крупнейших институциональных инвесторов. Однако для данного типа инвесторов характерно стремление к краткосрочным вложениям. Так, например, 76% суммарного портфеля семи крупнейших пенсионных фондов мира инвестировано в высоколиквидные активы и лишь менее 3% — в инфраструктурные проекты [Willis Towers Watson, 2016]. Таким образом, основным вызовом на пути привлечения частных инвесторов к финансированию инфраструктурного развития является выработка механизмов для переориентации их инвестиций на долгосрочные проекты.

Нежелание частных инвесторов активно вкладывать средства в реализацию проектов в области развития инфраструктуры, которое необходимо для достижения большинства ЦУР, обусловлено несколькими факторами. Во-первых, длительный период окупаемости соответствующих инвестиционных проектов связан с ростом рискованности вложений и неопределенности в отношении будущего. Во-вторых, инфраструктурные проекты часто приносят социальные выгоды, которые превышают коммерческие, однако частные инвесторы, как правило, учитывают при принятии решений лишь последние. Наконец, барьером для указанных инвестиций может стать нормативно-правовая база, косвенно стимулирующая именно краткосрочные инвестиции. Напри-

мер, требования Базель III в отношении достаточности капитала и ликвидности коммерческих банков, как правило, препятствуют финансированию долгосрочных инвестиций. Существуют и косвенные барьеры на пути роста финансирования инфраструктуры со стороны частных инвесторов [Inderst, Stewart, 2014]. Так, пенсионные фонды и страховые компании часто используют практики вознаграждения своих руководителей, которые стимулируют их стремление к получению краткосрочных финансовых результатов, а не реализации долгосрочных стратегических целей. Кроме того, институциональные инвесторы сталкиваются с недостатком опыта в области оценки рисков долгосрочных проектов [UNCTAD, 2016] и контроля за их реализацией [United Nations, 2018]. Еще одна проблема заключается в том, что крупные институциональные инвесторы в основном сосредоточены в развитых странах и в большинстве случаев инвестируют там же, уделяя меньше внимания другим рынкам, особенно развивающимся стран, где более высоки риски [Philips, 2014] и низки кредитные рейтинги [G20 – IFA WG, 2017].

Роль многосторонних банков в финансировании ЦУР и предпосылки выполнения роли катализаторов частных инвестиций

Многосторонние банки развития имеют возможности для выполнения роли посредников, обеспечивая поток финансирования со стороны институциональных инвесторов в проекты, направленные на реализацию ЦУР, в том числе в сфере инфраструктуры. МБР действуют на международном и глобальном уровне и являются одним из ключевых элементов архитектуры финансирования развития на протяжении многих лет. С момента создания МБР играли важную роль в финансировании глобальных и региональных общественных благ, а также в предоставлении долгосрочного финансирования развивающимся странам. Очевидно, что банки намерены выполнять эту роль и в рамках поддержки реализации Повестки дня в области устойчивого развития до 2030 г. Потенциал МБР по привлечению финансирования на международном рынке капитала по относительно низкой стоимости и налаженные механизмы сотрудничества и совместного финансирования с партнерами, в том числе представителями частного сектора, являются ключевыми сравнительными преимуществами МБР. Еще одна сильная сторона МБР – накопленный ими опыт реализации комплексных инфраструктурных проектов.

Всемирный банк и основные региональные банки развития – Африканский банк развития (АфБР), Азиатский банк развития (АзБР) и Межамериканский банк развития (МАБР), по данным годовых отчетов в 2017 г., выделили в совокупности чуть более 74 млрд долл. США. Сопоставимый объем финансирования, 58 млрд евро, в том же году предоставил Европейский инвестиционный банк (ЕИБ).

Однако финансирования со стороны МБР явно недостаточно для удовлетворения потребностей развивающихся стран по реализации важнейших ЦУР. С учетом значительного снижения относительной доли инфраструктурного финансирования в операциях упомянутых выше МБР в последние десятилетия, отмечаемого рядом авторов², дефицит средств в этом секторе в развивающихся странах становится еще больше. Для удовлетворения потребностей развивающихся стран и государств с формирующимся рынком расходы на инфраструктуру должны увеличиться с 0,8–0,9 трлн долл. США в год в начале нынешнего десятилетия до 2 трлн долл. и более в год к 2020 г.

² См.: [Griffith-Jones et al., 2016; Humphrey, 2015].

[Bhattacharya, Romani, 2013]. Если рассматривать ЦУР в целом, то, по существующим оценкам, ежегодный дефицит финансирования достигает 2,5 трлн долл. США на период 2015–2030 гг. [UNCTAD, 2014]. Хотя инвестиции частного сектора в инфраструктуру неуклонно увеличиваются с начала 1990-х годов [Fay et al., 2011], отчасти компенсируя относительное снижение финансирования со стороны МБР, их дальнейший рост, как отмечено выше, ограничен рядом факторов.

В результате, с учетом, с одной стороны, наличия у частных инвесторов значительных средств, которые они по различным причинам не склонны инвестировать в развитие инфраструктуры, а с другой — недостатка инвестиций в этот сектор со стороны МБР, обладающих, однако, большим опытом и уникальными институциональными характеристиками, возникает запрос на выполнение многосторонними банками более активной роли не только в непосредственном финансировании инфраструктуры, но и в разработке и предложении финансовых инструментов, которые способствуют более эффективному разделению рисков между кредиторами и заемщиками. МБР также могут способствовать решению информационных проблем, с которыми сталкиваются частные инвесторы, путем осуществления проверки, оценки и мониторинга и, при необходимости, предоставления собственных финансовых ресурсов, т.е. непосредственного софинансирования проектов с частным сектором.

Подходы к мобилизации частных инвестиций со стороны МБР

МБР могут помочь своим клиентам привлечь дополнительное финансирование из частных источников за счет сочетания стабильного финансового положения, статуса предпочтительного кредитора; технической экспертизы, отработанных политик управления рисками, применения четких стандартов разработки и реализации проектов, развитых практик корпоративного управления, акцента на содействии долгосрочному развитию и опыта работы с учетом страновой специфики. В мире конкурирующего спроса на финансирование и дефицита государственных ресурсов МБР получают возможность продемонстрировать добавленную стоимость своего участия в проектах [Buiter, Fries, 2002]. Можно выделить несколько направлений, по которым МБР, осуществляя свою деятельность, могут повышать уверенность частных инвесторов, выполняя роль катализатора их вложений в проекты.

Самым очевидным направлением (иногда называемым в научной литературе «основной каталитической ролью») является активное привлечение финансовых партнеров к участию в конкретных сделках, например, в результате заключения соглашений о софинансировании. Такой подход привлекателен для частных инвесторов, поскольку в некоторых случаях может предоставить им статус, сопоставимый со статусом официальных кредиторов, в том случае, если заемщик сталкивается с трудностями при погашении займа. Однако дефицит инвестиций, т.е. разница между инвестиционными потребностями и наличием соответствующего финансирования, часто возникает не только со стороны предложения, но и в результате неблагоприятного инвестиционного климата, отсутствия планирования и институционального потенциала, а также надлежащей нормативной базы [World Bank, 2012].

Как следствие, МБР способствуют привлечению финансовых ресурсов из частного сектора и по другим направлениям без использования исключительно финансовых инструментов. Во-первых, техническая экспертиза МБР может способствовать повышению привлекательности проектов для инвесторов из частного сектора, за счет повышения эффективности, прозрачности и соответствия общепринятым стандартам,

включая экологические и социальные. Кроме того, распространяя опыт, способствуя наращиванию потенциала и обмену лучшими практиками, МБР могут содействовать странам-клиентам в совершенствовании управления проектами и укреплении институциональных возможностей. Благодаря повышению прозрачности, использованию надлежащих практик и признанных на международном уровне стандартов для проектов, участие МБР приводит к устранению информационной асимметрии, с которой сталкиваются потенциальные инвесторы, снижая риски и повышая привлекательность вложений.

Во-вторых, МБР могут обеспечивать поддержку политических реформ и совершенствования нормативной среды в сфере инвестиций, снижая риски резких изменений в этой области. Участие МБР может способствовать улучшению среды для продуктивных инвестиций на макроуровне и в отдельных секторах, тем самым обеспечивая привлечение дополнительного финансирования, особенно со стороны частных инвесторов. Важным элементом влияния МБР в плане мобилизации долгосрочного финансирования является предоставление консультационных услуг и технической помощи заемщикам. Такой тип поддержки ведет к улучшению инвестиционного климата, включая политику обеспечения конкуренции, защиту потребителей, прав собственности и прав кредиторов, упрощение процедур торговли, реформы судебной системы, бюджетного администрирования и управления госдолгом, рыночные реформы. Важно отметить, что МБР обладают уникальными характеристиками, опытом в разработке и реализации структурных реформ и государственных программ институционального развития, что обеспечивает им сравнительное преимущество при выполнении указанной мобилизационной роли. Руководители и сотрудники МБР, как правило, имеют большие возможности влияния на лиц, принимающих решения, чем частные инвесторы, а обязательства перед МБР менее вероятно будут проигнорированы политиками из-за долгосрочного характера отношений с ними. Косвенно это свидетельствует о том, что подобное направление мобилизации частных инвестиций может оказать наибольшее влияние на секторы, где перспективы окупаемости и получения прибыли в наибольшей степени зависят от государственной политики. В то же время в некоторых случаях влияние МБР на политические процессы в отдельных государствах вполне справедливо оценивается негативно. Соответственно, указанное направление мобилизации представляется наиболее противоречивым.

В-третьих, МБР могут способствовать росту частных инвестиций, выполняя демонстрационную роль. Эта роль заключается в раскрытии потенциальным инвесторам определенных возможностей, например, за счет улучшения восприятия частным сектором соотношения доходностей и рисков для определенных типов инвестиций. Наибольший потенциал для этого направления мобилизации предоставляют инновационные рынки, технологическая сфера и секторы с наибольшим риском. Можно утверждать, что эта форма мобилизации особенно эффективна в экономике, где «бизнес в большей степени сосредоточен на поиске ренты, чем на инновациях и инвестициях, которые необходимы для получения прибыли и расширения масштабов операций» [Buiter, Fries, 2002]. Однако можно выделить и потенциальные риски данного направления мобилизации [Spratt, Collins, 2012]. В частности, если проекты с участием МБР по каким-то причинам сталкиваются с трудностями реализации, «демонстрационная» роль МБР может способствовать не росту, а снижению частных инвестиций.

Таким образом, можно выделить три основных метода привлечения банками частных капиталов — «привлечение финансовых партнеров», «техническая экспертиза и поддержка политических реформ», «демонстрационная роль». Как уже было отмечено, первый из них рассматривается экспертами как ключевой, поскольку подразумевает

непосредственное финансовое участие и, соответственно, наиболее осязаем и относительно легко поддается оценке. Именно это направление мобилизации частных инвестиций представляется необходимым рассмотреть подробнее.

Необходимость более активной мобилизации частного капитала со стороны МБР стимулировала банки объединить усилия для измерения объемов привлекаемых частных инвестиций. Согласно используемой крупнейшими МБР методологии, софинансирование включает прямую³ и косвенную⁴ мобилизацию частного капитала посредством использования различных инструментов, включая снижение инвестиционных рисков, совместное инвестирование, в том числе с участием нетрадиционных инвесторов, а также разработку новых финансовых продуктов. По последним оценкам, за 2017 г. общий объем софинансирования частным сектором инвестиций основных МБР достиг почти 160 млрд долл. США, из которых около 52 млрд долл. США были получены в результате прямой мобилизации ресурсов и 108 млрд долл. США – косвенной мобилизации, 45% этой суммы пришлось на софинансирование инфраструктурных проектов [MDBs, 2018].

С учетом приводившихся выше данных об объемах выделенных основными МБР средств за тот же период, можно отметить их примерное совпадение с суммарными объемами привлеченного этими же институтами софинансирования. Другими словами, примерно на каждый доллар финансирования со стороны основных МБР приходится один доллар привлеченных частных средств. Однако это соотношение нарушается при рассмотрении дезагрегированных данных. С одной стороны, ЕИБ привлек более 100 млрд долл. США частного софинансирования, т.е. заметно больше собственного финансирования со стороны банка. Всемирный банк продемонстрировал примерно равные показатели по обоим параметрам. Основные региональные МБР привлекли объемы частного софинансирования в 2 и более раз меньшие, чем сумма одобренных ими за 2017 г. операций. Такую ситуацию можно объяснить, в частности, тем, что ЕИБ финансирует проекты в основном в Европе, где перспективы привлечения частных долгосрочных инвестиций сравнительно более благоприятные. Напротив, региональные банки, прежде всего АфБР, функционируют в регионах, которые частные инвесторы считают значительно более рискованными для долгосрочных вложений.

Мобилизационная роль МБР: перспективы и риски

Таким образом, очевиден нереализованный потенциал МБР как институтов, способных обеспечить устойчивый поток частного капитала для достижения ЦУР. В связи с растущей актуальностью мобилизации частных инвестиций через МБР в последнее время возникают разнообразные предложения по решению данной проблемы со стороны международных институтов и исследователей. Прежде всего, они касаются

³ Под напрямую мобилизованным финансированием понимается финансирование со стороны частного субъекта на коммерческих условиях, стимулируемое активным и непосредственным участием МБР. Свидетельством такого активного и непосредственного участия являются письменные соглашения, финансовые комиссии, связанные с финансовыми обязательствами или другие достоверные доказательства роли МБР, ведущей к возникновению обязательств субъектов частного сектора. Такой тип мобилизации не включает спонсорство [MDBs, 2018].

⁴ Под косвенно мобилизованным финансированием понимается финансирование со стороны частного субъекта, предоставляемое в связи с конкретной инициативой, для реализации которой предоставлено финансирование МБР, однако многосторонние банки не играют активной и прямой роли в привлечении частного капитала. Такой тип мобилизации включает спонсорство в том случае, если спонсор квалифицируется как частный субъект [MDBs, 2018].

ключевого направления мобилизации, «основной каталитической роли» МБР. Так, например, в докладе Межучрежденческой целевой группы по финансированию развития выделены ключевые направления, по которым банки развития могут привлекать финансирование для инфраструктурных и других проектов в сфере развития. Первое направление — мобилизация частных средств за счет заимствований на международных рынках капитала, что является одной из традиционных для МБР практик. Другие направления — привлечение частного капитала в конкретные проекты в рамках соинвестирования, предоставления гарантий и других инструментов для покрытия различных видов рисков [United Nations, 2017]. Эти подходы, как отмечено выше, отчасти уже используются основными МБР. Их использование, несомненно, необходимо расширять, однако данный процесс сталкивается с препятствиями.

Что касается заимствований на международных рынках капитала, их расширению в первую очередь препятствует ограниченный размер собственного капитала МБР. Например, для двух крупнейших многосторонних банков, АзБР и Всемирного банка, он до недавнего времени составлял 18 млрд долл. США и 40 млрд долл. США соответственно. Вторым сдерживающим фактором для активизации указанных заимствований является традиционно низкое отношение объемов кредитования к капиталу, поддерживаемое основными МБР и отражающее их консервативный подход к финансовым операциям.

Наиболее очевидным способом устранения этих ограничений является внесение акционерами МБР дополнительных взносов в их оплаченный капитал. Кроме того, увеличение собственного капитала многосторонних банков может происходить за счет резервирования чистых доходов. С момента создания крупнейших МБР их акционеры неоднократно осуществляли взносы в капитал в рамках его общих увеличений, однако основным источником увеличения в последние годы является включение нераспределенной прибыли в резервы МБР [Humphrey, 2017]. Более того, развитые страны, являющиеся крупнейшими акционерами основных МБР, в настоящее время, исходя из экономических соображений, не готовы к новым увеличениям капитала МБР в ближайшем будущем, несмотря на заявляемую приверженность целям устойчивого развития и положительную роль МБР в создании глобальных общественных благ.

Хотя деятельность основных МБР приносит им прибыль, акционеры все чаще используют ее в рамках общих пополнений для увеличения капитала «льготных окон» банков, а также создания целевых фондов, ресурсы которых направляются донорами на конкретные проекты [Humphrey, 2017]. В этой связи увеличение средств трастовых фондов можно рассматривать как способ увеличения финансовых ресурсов существующих МБР, хотя и с ограниченным влиянием на кредитование проектов, способствующих реализации ЦУР. В последнее время использование целевых фондов стало ключевым компонентом так называемого смешанного финансирования (*blended finance*), которое предполагает предоставление льготного финансирования для привлечения частных инвестиций [Deloitte, 2017]. Однако концепция смешанного финансирования пока находится в стадии становления и в силу своей сложности является предметом отдельных исследований [Pereira, 2017].

Помимо увеличения капитала МБР, которое желательно, но сложно в текущих политических и экономических условиях, можно предложить смягчить требования к капиталу банков, чтобы обеспечить более высокий уровень левереджа, особенно учитывая, что в настоящее время МБР, по различным оценкам, имеют возможности для этого, не подвергая риску свои высокие кредитные рейтинги. Еще одно направление решения проблемы заключается в объединении балансов «льготных» окон с собственными балансами банков, соответственном увеличении их собственного капитала (за счет учета средств «льготных окон» как резервов) и, следовательно, их кредитного потенци-

ала. Альтернативные варианты включают в себя получение собственного кредитного рейтинга «льготными окнами» и последующее привлечение ими ресурсов на международных рынках капитала; перераспределение кредитов между МБР, позволяющее уменьшить концентрацию портфелей и повысить в результате кредитные рейтинги; повышение степени автоматизма и прозрачности привлечения банками оплачиваемого акционерами по требованию капитала, чтобы кредитно-рейтинговые агентства могли учитывать его при расчетах рейтингов, в отличие от их нынешней практики учета только фактически оплаченной части капитала; а также оптимизацию балансов МБР за счет перепродажи обязательств перед ними частным инвесторам [Humphrey, 2017]. Последний тип инициатив, по сути, представляет собой синтез различных направлений мобилизации частных ресурсов: с одной стороны, оптимизация балансов улучшает перспективы дальнейшего привлечения МБР средств на финансовых рынках, с другой — внебалансовые операции сами по себе подразумевают участие частного сектора в финансировании проектов.

Часть указанных идей уже используется МБР. В 2015 г. Совет управляющих АзБР одобрил объединение своего Азиатского фонда развития (АФР) с обычными капитальными ресурсами. Это объединение ресурсов, вступившее в силу с января 2017 г., привело к увеличению обычного капитала банка с 17,3 млрд долл. США до 48,1 млрд долл. США. Следствием этого стало значительное расширение кредитного потенциала банка [ADB, 2017]. В конце 2016 г. МАБР предпринял аналогичный шаг, одобрив передачу активов своего Фонда специальных операций в обычные капитальные ресурсы. Реформа также вступила в силу с января 2017 г. Кроме того, МАБР заключил соглашение об обмене активами с другими МБР для диверсификации кредитного портфеля и снижения рисков. Для Международной ассоциации развития (МАР) Всемирного банка был выбран другой путь увеличения масштабов кредитования и привлечения частных инвестиций — акционеры смогли добиться получения рейтингов AAA от трех основных международных рейтинговых агентств, в результате получив возможность привлечения ресурсов на международных рынках капитала [World Bank, 2016].

Последнее направление, касающееся оптимизации балансов МБР за счет передачи части обязательств перед ними частным инвесторам, не обязательно подразумевает, что банки полностью прекращают свое участие в соответствующих проектах, которые они первоначально финансировали. Чаще всего в такой модели банк разрабатывает, реализует и контролирует проект, но заемщик не несет перед ним обязательств. Такие операции, называемые внебалансовыми, уже широко используются МБР. Их масштаб также целесообразно расширять в будущем, однако, учитывая связанные с этим риски. Так, многие исследователи предлагают более радикальный переход МБР от текущей модели операций к так называемой модели *originate-to-distribute* для инфраструктурных проектов, основанных на механизме ГЧП [Arezki et al., 2016]. В рамках существующей модели банки используют свои финансовые ресурсы для кредитования, причем кредиты находятся на их балансах до погашения. В отличие от этого подхода, в рамках модели *originate-to-distribute* МБР являются источниками кредитования, но затем синдицируют кредиты путем привлечения других банков или продают их полностью или частично на вторичных кредитных рынках [Bord, Santos, 2012]. Подобная практика не нова для МБР, но предлагается ее дальнейшее развитие и расширение, предусматривающее, чтобы банки развития адаптировали для себя механизм обеспеченных долговых обязательств (CLO) — финансовый инструмент, который инвестиционные банки интенсивно использовали в 2000-х годах, в период до глобального финансового кризиса. Указанный инструмент подразумевает объединение кредитов для пула инвесторов. Кроме того, он позволяет разделять займы на части с различными характеристиками,

что способствует привлечению инвесторов с различной склонностью к рискам. Использование CLO может позволить МБР использовать свои сравнительные преимущества, разрабатывая и структурируя проекты, но при этом не держа соответствующие активы на балансе. Одновременно использование такого механизма позволит привлечь к финансированию ЦУР часть ресурсов, находящихся под управлением частных инвесторов, которые в настоящее время инвестируются в краткосрочные активы. Кроме того, значительные по объему «связки» синдицированных кредитов могут оказаться привлекательными для крупных институциональных инвесторов.

С другой стороны, можно отметить недостатки модели *originate-to-distribute* с использованием CLO. Основной из них заключается в том, что финансируемые подобным образом проекты могут привлечь краткосрочный капитал к финансированию по своей сути долгосрочных инвестиций, что приведет к росту нестабильности и повышению финансовых рисков [United Nations, 2017]. В случае проблем, связанных с использованием этого инструмента, МБР могут понести репутационный ущерб, вследствие чего их кредитные рейтинги и потенциал привлечения капитала снизятся даже при отсутствии непосредственного влияния на балансы.

В отношении идеи участия МБР в механизмах ГЧП в целом можно отметить, что оно достаточно широко распространено. Тем не менее подобные проекты ГЧП по мнению многих стран продемонстрировали довольно низкую эффективность. Соответственно, нет гарантий, что расширение участия МБР в подобных инициативах существенно повысит качество проектов.

Внебалансовые операции могут принимать и более сложные формы. Новой тенденцией стало создание совместных инвестиционных платформ, в рамках которых МБР и представители частного сектора выступают в качестве партнеров в инвестиционных проектах. В таком случае МБР предоставляют ресурсы, такие как техническая экспертиза для разработки, подготовки и мониторинга проектов, гарантии и страхование, в то время как частный сектор участвует в форме предоставления финансовых ресурсов для проекта. Примеры совместных платформ – проектное финансирование ЕИБ, при котором банк участвует в проектах государственно-частного партнерства, Глобальный инфраструктурный механизм Всемирного банка, предусматривающий предоставление банком технической экспертизы, а также Фонд участия в капитале Европейского банка реконструкции и развития, в рамках которого ЕБРР и частные инвесторы осуществляют совместные вложения в акционерный капитал [United Nations, 2017].

Схожими по сути являются инициативы создания и управления специальными много- или односторонним фондами, ориентированными на развитие инфраструктуры и нацеленными на привлечение частных инвесторов. К ним относится, например, Инфраструктурный фонд МАБР (InfraFund) для содействия инвестициям в инфраструктуру за счет выявления и подготовки рентабельных проектов, а также Фонд инфраструктурной интеграции, в рамках которого МАБР оказывает техническую помощь межстрановым проектам в Латинской Америке и Карибском бассейне [IADB, с. а.]. АзБР создал Инфраструктурный фонд Азиатско-Тихоокеанского региона (LEAP), который обеспечивает совместное финансирование несuverенных инфраструктурных проектов и стимулирует участие частного сектора через различные механизмы, в том числе государственно-частное партнерство, совместные предприятия и другие инициативы в области частного финансирования [ADB, с. а.]. АфБР поддерживает фонд «Африка 50», занимающийся разработкой рентабельных проектов и привлечением частного капитала институциональных инвесторов на долгосрочных условиях [Africa50 Infrastructure Fund, с. а.]. Наконец, Фонд подготовки инфраструктурных проектов Нового партнерства в интересах развития Африки (НЕПАД – ФПИП) также управляется

АфБР [African Development Bank, с. а.]. Большинство подобных фондов существуют достаточно долгое время, что позволяет оценить их достижения. Например, НЕПАД — ФПИП с момента своего создания в 2005 г. привлек частное финансирование инвестиций в объеме более 7 млрд долл. США.

Заключение

Повестка в области устойчивого развития до 2030 г., основанная на 17 всеобъемлющих целях, весьма амбициозна и направлена на решение широкого спектра глобальных проблем, прежде всего в развивающихся странах и государствах с формирующимся рынком. Решение амбициозных задач ЦУР требует значительных объемов финансирования. Несмотря на активную работу в этой области, международное сообщество пока не смогло согласовать конкретные механизмы, способные обеспечить резкое увеличение финансирования для целей устойчивого развития.

МБР обладают сравнительным преимуществом в удовлетворении долгосрочных потребностей финансирования инвестиций и мобилизации долгосрочного частного финансирования по относительно более низкой стоимости. Многосторонние банки обычно предлагают относительно более длительные сроки погашения, чем частные кредиторы, и льготные периоды, а иногда являются единственными институтами, желающими и способными обеспечить финансирование с необходимым сроком погашения. Высокие кредитные рейтинги, обеспеченные ответственностью правительств стран-акционеров, снижающей или даже сводящей к нулю риск дефолта, и более высокие уровни ликвидности МБР позволяют им формировать более рискованные кредитные портфели в сравнении с частными инвесторами.

В то же время в условиях ограниченности прямого финансирования ЦУР из государственных бюджетов становится актуальной задача привлечения для реализации Целей частных инвестиций. МБР как институты подходят на роль катализаторов такого финансирования. Знание страновой специфики и экспертный опыт дают МБР возможность обеспечить более благоприятную среду для других инвесторов. Официальный статус и финансовые характеристики позволяют многосторонним банкам лучше абсорбировать риски — как дефолта, так и политического вмешательства, — что особенно важно на начальных этапах проектов. МБР могут сыграть важную роль в привлечении капитала в долгосрочные проекты в странах, где рынок воспринимает риски как высокие вследствие неразвитости институтов и нормативной базы и неэффективной судебной системы. Участие МБР позволяет привлекать частное финансирование в том числе для тех проектов, которые будучи финансово и экономически привлекательными, с низкой вероятностью заинтересовали бы других инвесторов из-за наличия значительных некоммерческих рисков.

Можно выделить три основных метода привлечения банками частных капиталов — «привлечение финансовых партнеров», «техническая экспертиза и поддержка политических реформ», «демонстрационная роль». Первый из них традиционно рассматривается как наиболее важный. Тем не менее предоставленные МБР данные по непосредственной мобилизации частных инвестиций свидетельствуют о том, что их потенциал в настоящее время используется не в полной мере. Очевидно, что в будущем многосторонние банки будут стремиться к расширению использования инструментов мобилизации. Наиболее перспективными в этой связи представляются меры, направленные на решение основной проблемы в данной области, — ограниченности ресурсов самих МБР и их консервативной кредитной политики. Среди них — смягчение требований к капиталу банков, оптимизация «льготных окон», передача части обязательств

частным инвесторам, в том числе через создание инвестиционных платформ и формирование специальных фондов. Хотя эти механизмы в различных формах уже используются ключевыми МБР, с учетом невысоких количественных показателей мобилизации необходимо дальнейшее расширение их использования. При этом многосторонним банкам следует полагаться на опыт друг друга и принимать во внимание потенциальные риски, которые могут препятствовать наращиванию частных инвестиций на цели устойчивого развития и даже привести к обратному эффекту, снизив привлекательность проектов для вложений частного сектора.

Источники

Africa50 Infrastructure Fund (с. а.) Режим доступа: <https://www.africa50.com> (дата обращения: 31.08.2018).

African Development Bank (с. а.) AfDB. NEPAD Infrastructure Project Preparation Facility (NEPAD – IPPF). Режим доступа: <https://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/nepad-infrastructure-project-preparation-facility-nepad-ippf/> (дата обращения: 31.08.2018).

Asian Development Bank (ADB) (с. а.) Leading Asia's Private Sector Infrastructure Fund (LEAP). Режим доступа: www.adb.org/site/funds/funds/leap (дата обращения: 31.08.2018).

Asian Development Bank (ADB) (2017) 50 Years of ADB. Improving Lives for a Better Future. Asian Development Bank 2016 Annual Report. Режим доступа: <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/414776/adb-annual-report-2016.pdf> (дата обращения: 31.08.2018).

Arezki R., Bolton P., Peters S., Samama F., Stiglitz J. (2016) From Global Savings Glut to Financing Infrastructure: The Advent of Investment Platforms. IMF Working Paper WP/16/18. Режим доступа: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1618.pdf (дата обращения: 31.08.2018).

Bhattacharya A., Romani M. (2013) Meeting the Infrastructure Challenge: The Case for a New Development Bank. Prepared for the G-24 Technical Group Meeting. Режим доступа: https://g24.org/wp-content/uploads/2016/01/Session-4_2-1.pdf (дата обращения: 31.08.2018).

Buiter W., Fries S. (2002) What Should the Multilateral Development Banks Do? EBRD Working Paper No. 74. Режим доступа: <https://www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp0074.pdf> (дата обращения: 31.08.2018).

Bord V., Santos J. (2012) The Rise of the Originate-To-Distribute Model and the Role of Banks in Financial Intermediation. Federal Reserve Bank of New York. Режим доступа: <https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/epr/12v18n2/1207bord.pdf> (дата обращения: 31.08.2018).

Deloitte (2017) Insight: Blended finance in the national planning process. Режим доступа: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/About-Deloitte/gx-blended-finance-in-national-planning-process.pdf> (дата обращения: 31.08.2018).

Fay M., Toman M., Benitez D., Csordas S. (2011) Infrastructure and Sustainable Development. World Bank. Режим доступа: http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/PCGD_329-382.pdf (дата обращения: 31.08.2018).

Griffith-Jones S., Xiaoyun, L., Spratt S. (2016) The Asian Infrastructure Investment Bank: What Can It Learn From, and Perhaps Teach To, the Multilateral Development Banks? IDS Evidence Report 179. Режим доступа: <https://www.ids.ac.uk/publication/the-asian-infrastructure-investment-bank-what-can-it-learn-from-and-perhaps-teach-to-the-multilateral-development-banks> (дата обращения: 31.08.2018).

G20 – IFA WG (2017) Principles of MDBs' strategy for crowding-in Private Sector Finance for growth and sustainable development. Режим доступа: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/G20-Dokumente/principles-on-crowding-in-private-sector-finance-april-20.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (дата обращения: 31.08.2018).

Humphrey C. (2015) Infrastructure Finance in the Developing World. Challenges and Opportunities for Multilateral Development Banks in Twenty-first Century Infrastructure Finance. G-24. Режим доступа: www.g24.org/wp-content/uploads/2016/05/MARGGK-WP08.pdf (дата обращения: 31.08.2018).

Humphrey C. (2017) Six proposals to strengthen the finances of multilateral development banks. ODI Working Paper 509. Режим доступа: www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11451.pdf (дата обращения: 31.08.2018).

IADB (с. а.) Project Preparation Facilities. Режим доступа: <https://www.iadb.org/en/about-us/project-preparation-facilities%2C6010.html> (дата обращения: 31.08.2018).

Inderst G., Stewart F. (2014) Institutional Investment in Infrastructure in Developing Countries: Introduction to Potential Models. Policy Research working paper; No. WPS 6780. Washington, DC: World Bank Group. Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/238121468325297049/Institutional-investment-in-infrastructure-in-developing-countries-introduction-to-potential-models> (дата обращения: 31.08.2018).

MDBs (2018) Mobilization of Private Finance by Multilateral Development Banks and Development Finance Institutions. Режим доступа: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/publications_ext_content/ifc_external_publication_site/publications_listing_page/2018_mdb-mobilization-report (дата обращения: 31.08.2018).

Montes M. (2016) Five Points on the Addis Ababa Action Agenda. South Centre Policy Brief. No. 24. Режим доступа: https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2016/03/PB24_Five-points-on-Addis-Ababa-Action-Agenda_EN.pdf (дата обращения: 31.08.2018).

Pereira J. (2017) Blended finance: What it is, how it works and how it is used. OXFAM Research Report. Режим доступа: <http://eurodad.org/files/pdf/58a1e294657ab.pdf> (дата обращения: 31.08.2018).

Philips C.B. (2014) Global equities: Balancing home bias and diversification. Vanguard. Режим доступа: <https://www.vanguard.com/pdf/ISGGEB.pdf> (дата обращения: 31.08.2018).

Spratt S., Collins L.R. (2012) Development Finance Institutions and Infrastructure: A Systematic Review of Evidence for Development Additionality. Private Infrastructure Development Group (PIDG). Режим доступа: <http://www.ids.ac.uk/publication/development-finance-institutions-and-infrastructure-a-systematic-review-of-evidence-for-development-additionality> (дата обращения: 31.08.2018).

Sustainable Development Knowledge Platform (с. а.) Sustainable Development Goal 9: build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation. Режим доступа: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg9> (дата обращения: 31.08.2018).

UNCTAD (2014) World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan. Режим доступа: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf (дата обращения: 31.08.2018).

UNCTAD (2016) The Role of Development Banks in Promoting Growth and Sustainable Development in the South. Режим доступа: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsecidc2016d1_en.pdf (дата обращения: 31.08.2018).

UNCTAD (2017) Trade and Development Report, 2017: Beyond Austerity: Towards a Global New Deal. Режим доступа: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2017_en.pdf (дата обращения: 31.08.2018).

United Nations (2017) Financing for Development: Progress and Prospects. Report of the Inter-agency Task Force on Financing for Development 2017. Режим доступа: https://www.un.org/pga/71/wp-content/uploads/sites/40/2017/06/Report_IATF-2017-min.pdf (дата обращения: 31.08.2018).

United Nations (2018) Financing for Development: Progress and Prospects. Report of the Inter-agency Task Force on Financing for Development 2018. Режим доступа: <https://www.un.org/development/desa/publications/financing-for-development-progress-and-prospects-2018.html> (дата обращения: 31.08.2018).

Willis Towers Watson (2016) The Global Pension Assets Study 2016. Режим доступа: www.willistowerswatson.com/en/insights/2016/02/global-pensions-asset-study-2016 (дата обращения: 31.08.2018).

World Bank (2012) Restoring and Sustaining Growth. Режим доступа: http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1320153303397/World_Bank_Report_for_G20_Framework_June_8_2012.pdf (дата обращения: 31.08.2018).

World Bank (2016) International Development Association (IDA) Receives Aaa/AAA Credit Rating. Режим доступа: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/09/22/international-development-association-receives-aaa-aaa-credit-rating> (дата обращения: 31.08.2018).

MDBs' Approaches to Mobilizing Private Investment for SDGs: Opportunities and Risks¹

A. Shelepov

Andrey Shelepov – Researcher, Centre for International Institutions Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 11 Prechistsenskaya naberezhnaya, 119034, Moscow, Russian Federation; E-mail: shelepov-av@ranepa.ru

Abstract

The 2030 Sustainable Development Agenda, adopted by the UN in September 2015, drew attention of the international community to the problem of finding resources to finance various initiatives and programs necessary to achieve the Sustainable Development Goals (SDGs). The availability of the required long-term financing from state budgets and multilateral development banks (MDBs) remains limited, and its structure is not optimal due to unstable market conditions and cyclical fluctuations in the global economy, as well as a number of long-term economic trends. At the same time, private investment, primarily from the largest institutional investors, could become another important source of additional financing for development, which could partially compensate for the abovementioned deficit.

Given that, on the one hand, private investors have considerable funds, which they are not inclined to invest in infrastructure development for various reasons, and on the other hand, MDBs' investment in this sector remain limited, despite their vast experience and unique institutional characteristics, demand has increased for multilateral banks to perform a more active role in developing and using new financial instruments, addressing information problems and providing their own financial resources, that is, co-financing projects with the private sector.

This article examines the main approaches used by the MDBs to mobilize private investment, assesses their “major catalytic role” of co-financing with the private sector, and gives some recommendations on strengthening their mobilization role.

According to the author, the data on direct private investment mobilization provided by MDBs indicate the need to expand the use of mobilization tools. In this regard, measures aimed at solving the main problems in this area – the limited MDBs' resources and their conservative credit policy – seem to be the most promising. Among these measures are easing capital requirements for banks, optimization of “concessional windows”, and partial transfer of MDBs' obligations to private investors, including through creating investment platforms and special funds. Although these mechanisms in various forms have already been adopted by key MDBs, given insufficient levels of mobilization, it is necessary to remove obstacles to their more active use.

Key words: multilateral development banks; infrastructure investment; co-financing; private investment mobilization; Sustainable Development Goals (SDGs)

For citation: Shelepov A. (2018) MDBs' Approaches to Mobilizing Private Investment for SDGs: Opportunities and Risks. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 4, pp. 144–159 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-07.

References

Africa50 Infrastructure Fund (c. a.) Available at: <https://www.africa50.com> (accessed 31 August 2018).

African Development Bank (c. a.) AfDB. NEPAD Infrastructure Project Preparation Facility (NEPAD–IPPF). Available at: <https://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/nepad-infrastructure-project-preparation-facility-nepad-ippf/> (accessed 31 August 2018).

1 The editorial board received the article in September 2018.

The research was carried out within the framework of the RANEPA research project “Assessing the Role of the New Development Bank and Asian Infrastructure Investment Bank in Transforming the Multilateral Development Banking System.”

Asian Development Bank (ADB) (c. a.) Leading Asia's Private Sector Infrastructure Fund (LEAP). Available at: www.adb.org/site/funds/funds/leap (accessed 31 August 2018).

Asian Development Bank (ADB) (2017) 50 Years of ADB. Improving Lives for a Better Future. Asian Development Bank 2016 Annual Report. Available at: <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/414776/adb-annual-report-2016.pdf> (accessed 31 August 2018).

Arezki R., Bolton P., Peters S., Samama F., Stiglitz J. (2016) From Global Savings Glut to Financing Infrastructure: The Advent of Investment Platforms. IMF Working Paper WP/16/18. Available at: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1618.pdf (accessed 31 August 2018).

Bhattacharya A., Romani M. (2013) Meeting the Infrastructure Challenge: The Case for a New Development Bank. Prepared for the G-24 Technical Group Meeting. Available at: https://g24.org/wp-content/uploads/2016/01/Session-4_2-1.pdf (accessed 31 August 2018).

Buiter W., Fries S. (2002) What Should the Multilateral Development Banks Do? EBRD Working Paper no 74. Available at: <https://www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp0074.pdf> (accessed 31 August 2018).

Bord V., Santos J. (2012) The Rise of the Originate-To-Distribute Model and the Role of Banks in Financial Intermediation. Federal Reserve Bank of New York. Available at: <https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/epr/12v18n2/1207bord.pdf> (accessed 31 August 2018).

Deloitte (2017) Insight: Blended finance in the national planning process. Available at: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/About-Deloitte/gx-blended-finance-in-national-planning-process.pdf> (accessed 31 August 2018).

Fay M., Toman M., Benitez D., Csordas S. (2011) Infrastructure and Sustainable Development. World Bank. Available at: http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/PCGD_329-382.pdf (accessed 31 August 2018).

Griffith-Jones S., Xiaoyun, L., Spratt S. (2016) The Asian Infrastructure Investment Bank: What Can It Learn From, and Perhaps Teach To, the Multilateral Development Banks? IDS Evidence Report 179. Available at: <https://www.ids.ac.uk/publication/the-asian-infrastructure-investment-bank-what-can-it-learn-from-and-perhaps-teach-to-the-multilateral-development-banks> (accessed 31 August 2018).

G20 – IFA WG (2017) Principles of MDBs' strategy for crowding-in Private Sector Finance for growth and sustainable development. Available at: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/G20-Dokumente/principles-on-crowding-in-private-sector-finance-april-20.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (accessed 31 August 2018).

Humphrey C. (2015) Infrastructure Finance in the Developing World. Challenges and Opportunities for Multilateral Development Banks in Twenty-first Century Infrastructure Finance. G-24. Available at: www.g24.org/wp-content/uploads/2016/05/MARGGK-WP08.pdf (accessed 31 August 2018).

Humphrey C. (2017) Six proposals to strengthen the finances of multilateral development banks. ODI Working Paper 509. Available at: www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11451.pdf (accessed 31 August 2018).

IADB (c. a.) Project Preparation Facilities. Available at: <https://www.iadb.org/en/about-us/project-preparation-facilities%2C6010.html> (accessed 31 August 2018).

Inderst G., Stewart F. (2014) Institutional Investment in Infrastructure in Developing Countries: Introduction to Potential Models. Policy Research working paper; no WPS 6780. Washington, DC: World Bank Group. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/238121468325297049/Institutional-investment-in-infrastructure-in-developing-countries-introduction-to-potential-models> (accessed 31 August 2018).

MDBs (2018) Mobilization of Private Finance by Multilateral Development Banks and Development Finance Institutions. Available at: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/publications_ext_content/ifc_external_publication_site/publications_listing_page/2018_mdb-mobilization-report (accessed 31 August 2018).

Montes M. (2016) Five Points on the Addis Ababa Action Agenda. South Centre Policy Brief, no 24. Available at: https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2016/03/PB24_Five-points-on-Addis-Ababa-Action-Agenda_EN.pdf (accessed 31 August 2018).

Pereira J. (2017) Blended finance: What it is, how it works and how it is used. OXFAM Research Report. Available at: <http://eurodad.org/files/pdf/58a1e294657ab.pdf> (accessed 31 August 2018).

Philips C.B. (2014) Global equities: Balancing home bias and diversification. Vanguard. Available at: <https://www.vanguard.com/pdf/ISGGEB.pdf> (accessed 31 August 2018).

Spratt S., Collins L.R. (2012) Development Finance Institutions and Infrastructure: A Systematic Review of Evidence for Development Additionality. Private Infrastructure Development Group (PIDG). Available at: <http://www.ids.ac.uk/publication/development-finance-institutions-and-infrastructure-a-systematic-review-of-evidence-for-development-additionality> (accessed 31 August 2018).

Sustainable Development Knowledge Platform (c. a.) Sustainable Development Goal 9: build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg9> (accessed 31 August 2018).

UNCTAD (2014) World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan. Available at: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf (accessed 31 August 2018).

UNCTAD (2016) The Role of Development Banks in Promoting Growth and Sustainable Development in the South. Available at: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsecidc2016d1_en.pdf (accessed 31 August 2018).

UNCTAD (2017) Trade and Development Report, 2017: Beyond Austerity: Towards a Global New Deal. Available at: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2017_en.pdf (accessed 31 August 2018).

United Nations (2017) Financing for Development: Progress and Prospects. Report of the Inter-agency Task Force on Financing for Development 2017. Available at: https://www.un.org/pga/71/wp-content/uploads/sites/40/2017/06/Report_IATF-2017-min.pdf (accessed 31 August 2018).

United Nations (2018) Financing for Development: Progress and Prospects. Report of the Inter-agency Task Force on Financing for Development 2018. Available at: <https://www.un.org/development/desa/publications/financing-for-development-progress-and-prospects-2018.html> (accessed 31 August 2018).

Willis Towers Watson (2016) The Global Pension Assets Study 2016. Available at: www.willistowerswatson.com/en/insights/2016/02/global-pensions-asset-study-2016 (accessed 31 August 2018).

World Bank (2012) Restoring and Sustaining Growth. Available at: http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1320153303397/World_Bank_Repor_for_G20_Framework_June_8_2012.pdf (accessed 31 August 2018).

World Bank (2016) International Development Association (IDA) Receives Aaa/AAA Credit Rating. Available at: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/09/22/international-development-association-receives-aaa-aaa-credit-rating> (accessed 31 August 2018).

Чего хотят инвесторы. Восприятие и опыт транснациональных корпораций в развивающихся странах¹

П. Кусек, А. Силва

Кусек Питер — старший специалист по инвестиционной политике Департамента глобальной практики в области торговли и конкурентоспособности, Группа Всемирного банка; 1818 H Street, NW Washington, DC 20433 United States; E-mail: pkusek@ifc.org

Силва Андреа — отдел глобальных инвестиций и конкуренции Департамента глобальной практики в области макроэкономики, торговли и инвестиций, Группа Всемирного банка; 1818 H Street, NW Washington, DC 20433 United States; E-mail: asilva5@ifc.org

В статье обсуждаются результаты опроса транснациональных корпораций с дочерними компаниями в развивающихся странах. Исследуются позиции и принятие решений корпораций на этапах инвестиционного цикла: привлечение инвестиций, выход на рынок и инвестирование, осуществление операций и расширение, связи с местной экономикой и, в некоторых случаях, ликвидация инвестиций и уход с рынка. Исследование, основанное на интервью с 754 руководителями, показывает, что политическая стабильность и благоприятная для бизнеса нормативная среда — два главных фактора, влияющих на инвестиционные решения транснациональных корпораций в развивающихся странах. Инвесторов привлекает предсказуемое, прозрачное и эффективное осуществление государственными учреждениями своих функций. Результаты исследования также позволяют утверждать, что инвесторы неоднородны, а их восприятие варьируется в зависимости от мотивации и масштаба. Транснациональные корпорации, осуществляющие инвестиции, направленные на повышение эффективности, более избирательны, чем инвесторы, мотивированные другими соображениями, а относительно небольшие транснациональные корпорации более чувствительны к характеристикам принимающей страны и факторам инвестиционного климата, чем крупные компании.

Ключевые слова: прямые иностранные инвестиции; транснациональная корпорация; опрос бизнеса; инвестиционный климат; международный бизнес; глобализация; глобальные цепочки стоимости; восприятие инвесторов

Для цитирования: Кусек П., Силва А. (2018) Чего хотят инвесторы. Восприятие и опыт транснациональных корпораций в развивающихся странах // Вестник международных организаций. Т. 13. № 4. С. 160—194 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-08.

Текст П. Кусека, А. Силвы «Чего хотят инвесторы. Восприятие и опыт транснациональных корпораций в развивающихся странах» переведен и опубликован с разрешения Всемирного банка (The World Bank)².

© The World Bank. This translation was not created by The World Bank and should not be considered an official World Bank translation. The World Bank shall not be liable for any content or error in this translation.

¹ Перевод выполнен под научным руководством А.В. Шелепова, научного сотрудника Центра Исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

² Kusek P., Silva A.A.L. (2018) What Investors Want: Perceptions and Experiences of Multinational Corporations in Developing Countries. Policy Research Working Paper No. WPS 8386. Washington, D.C.: World Bank Group. Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/168711522241146651/What-investors-want-perceptions-and-experiences-of-multinational-corporations-in-developing-countries> (дата обращения: 01.10.2018).

Введение

Развивающиеся страны конкурируют за привлечение прямых иностранных инвестиций (ПИИ) из-за их потенциальных выгод для местной экономики, которые включают передачу технологий, улучшение управленческих и организационных навыков, расширение доступа к внешним рынкам и диверсификацию экспорта. ПИИ могут повышать производительность, увеличивать инвестиции в исследования и разработки, а также создавать более высокооплачиваемые и более стабильные рабочие места в принимающих странах. Но эти преимущества не гарантированы, а различные типы ПИИ оказывают различное потенциальное воздействие. Таким образом, правительства принимающих стран должны реализовывать правильную политику для максимизации выгод от различных типов ПИИ.

Исследование глобальной конкурентоспособности инвестиций (GIC Survey), результаты которого были впервые представлены в Докладе о глобальной конкурентоспособности инвестиций 2017–2018 гг., предлагает практические рекомендации, помогающие разрабатывать политику и определять приоритеты реформ, которые ценятся инвесторами. На основе интервью с 754 руководителями транснациональных корпораций (ТНК), осуществляющими инвестиции в развивающихся странах, исследование измеряет влияние на решения об осуществлении ПИИ таких переменных инвестиционного климата, как меры поддержки и стимулирования инвестиций, регулирование ПИИ и административные процессы. Определяя переменные, которые считаются инвесторами наиболее важными, опрос обеспечивает понимание того, в каких областях правительства принимающих стран могут сосредоточить усилия для привлечения и удержания ПИИ и максимизации их выгод для развития.

Инициативы по реформированию политики должны учитывать, что ПИИ неоднородны, обусловлены различными мотивами и имеют различные экономические, экологические и социальные последствия. ТНК имеют свои особенности, которые влияют на их взгляды и решения. Одна такая особенность основана на типологии ПИИ, базирующейся на парадигме Д.Г. Даннинга и С. Лундан [Dunning, Lundan, 2008]. В рамках нее утверждается, что ТНК выбирают конкретное место с одной из следующих преобладающих мотиваций: получение доступа к внутренним рынкам, повышение эффективности производства, использование природных ресурсов и приобретение стратегических активов. Данная статья расширяет масштаб использования этой типологии для изучения различного влияния отдельных инструментов политики на инвесторов в зависимости от их мотивации к осуществлению ПИИ, а также различного влияния инвестиций на экономику принимающей страны в зависимости от типа ПИИ.

В настоящей статье представлены взгляды на принятие инвестиционных решений ТНК на этапах инвестиционного цикла: выход на рынок и инвестирование, осуществление операций и расширение, связи с местной экономикой и, в некоторых случаях, ликвидация инвестиций и уход с рынка. Показано, как ТНК принимают решение о ПИИ и как они выбирают страну для инвестиций. Рассматривается опыт ТНК в области операционной деятельности, реинвестирования и расширения операций, а также их столкновения с политическими рисками и решения о закрытии иностранных дочерних компаний.

В данной статье исследуется разница в восприятии и поведении между относительно небольшими и более крупными ТНК. Иностранные инвестиции в небольшие компании играют все более значимую роль в глобальной экономике. Несмотря на небольшие объемы инвестиций, они осуществляют большое количество инвестиционных проектов. Как показано в данной статье, относительно небольшие ТНК также

привлекают больше ресурсов для своей деятельности от местных компаний по сравнению с крупными инвесторами, что повышает выгоды ПИИ для местной экономики. Правительствам, особенно в странах с низким уровнем дохода, следует привлекать такие ПИИ для содействия удовлетворению потребностей и реализации возможностей в принимающих странах, таких как диверсификация экономики [UNCTAD, 2011].

Статья структурирована следующим образом. Сначала описываются данные исследования и методология. Затем приводится описательная статистика для выборки, обсуждается неоднородность ПИИ и ее влияние на значение, которое ТНК придают правовой и нормативной среде в сравнении с другими характеристиками страны, а также различные факторы, связанные с инвестиционной политикой. Далее рассматриваются результаты опроса в соответствии с жизненным циклом инвестиций — выбор места, выход на страновой рынок и осуществление инвестиций, операционная деятельность и ее расширение, рассмотрение вопроса о ликвидации инвестиций. Заключение и замечания и политические последствия представлены в последнем разделе.

Данные и методология

Данные, используемые в настоящем исследовании, взяты из Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций. Исследование отражает восприятие руководителями международных компаний роли факторов инвестиционного климата в их решениях относительно ПИИ. Группа Всемирного банка поручила Kantar Public, глобальной исследовательской фирме, провести компьютеризированные 30-минутные телефонные интервью с участием 754 руководителей бизнеса, связанных с операциями ТНК в развивающихся странах. Рамки выборки были ограничены примерно 8 тыс. компаний, включенных в платную базу данных Dunn and Bradstreet. Инвесторов с дочерними компаниями по крайней мере в одной развивающейся стране представляли 754 респондента. В интервью был включен этап скрининга, позволяющий определить подходящих респондентов. В числе опрошенных не только руководители глобальных штаб-квартир, но и руководители иностранных дочерних компаний.

Интервью проводились в период с февраля по июнь 2017 г. на 13 языках: арабском, индонезийском, китайском, английском, французском, немецком, итальянском, японском, корейском, португальском, русском, испанском и турецком.

Данное исследование отличается от других существующих опросов инвесторов вниманием к переменным инвестиционного климата, таким как административные и юридические барьеры, а не к более широким экономическим факторам. Эти переменные инвестиционного климата являются областями, в которых могут предпринимать меры правительства.

Опрос состоял из четырех разделов:

1. *Общая информация о компании и респонденте*, включая сектор, количество сотрудников и положение респондента в компании.
2. *Важность факторов при инвестировании в развивающуюся страну*. Респонденты оценивали важность характеристик страны и факторов инвестиционной политики по шкале от 1 до 4 (от «совсем не важно» до «крайне важно»). «Крайне важно» означает, что фактор является решающим, т.е. может изменить решение компании о том, следует ли инвестировать в данную страну.
3. *Политические риски и ликвидация инвестиций*. Респонденты делились опытом столкновения с политическими рисками в процессе деятельности компании. Их также спрашивали, закрывали ли они когда-либо дочернюю компанию в развивающейся стране и каковы были причины закрытия.

4. *Инвестиции в конкретную развивающуюся страну.* Респонденты выбирали конкретную развивающуюся страну, процесс создания дочерней компании в которой был им известен более, чем в других странах. Вопросы по конкретным инвестициям касались сектора, вида деятельности, мотивации, реинвестирования прибыли, эффективности государственных учреждений, полученных мер поддержки, источников ресурсов и корпоративных программ для поставщиков.

Опрос был разработан для понимания корпоративных взглядов и поведения инвесторов и не предназначен для сравнения стран. Результаты не являются репрезентативными на страновом уровне.

Описательная статистика

Штаб-квартиры 73% из 754 ТНК-респондентов расположены в странах с высоким уровнем дохода, а 27% — в развивающихся странах (рис. 1). Более половины респондентов имели штаб-квартиру в Западной Европе. Как отмечалось выше, все компании имели филиалы в развивающихся странах. Список респондентов по странам представлен в табл. П1 (см. приложение).

Домашняя экономика инвесторов по региону и уровню дохода

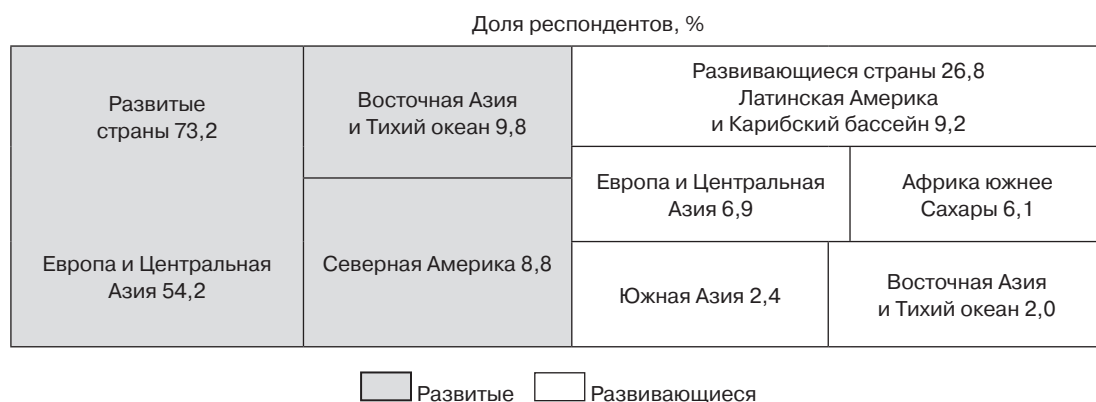


Рис. 1. ТНК представляют разные регионы и страны разного уровня развития

Источник: расчеты на основе Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций.

Примечание. Респондентам было предложено указать местонахождение их глобальной штаб-квартиры. Классификация развивающихся и развитых стран основана на классификации по уровню доходов Группы Всемирного банка по состоянию на июнь 2017 г. Страны с высокими доходами считаются развитыми экономиками, а экономики с низким уровнем дохода, а также уровнем ниже и выше среднего — развивающимися. Анализ в рамках данной статьи не предполагает дезагрегацию по группам доходов из-за небольшого размера выборки.

Метод выборки учитывал, является ли развитой или развивающейся экономика материнской компании, однако цель достичь состава респондентов, репрезентативного на страновом уровне, не ставилась. Практические соображения, такие как размер выборки и вопросы перевода на местные языки, не позволили построить методологию опроса таким образом, чтобы получить представительную выборку компаний по всему миру.

Метод выборки также учитывал, что респонденты должны в достаточной степени представлять развивающиеся страны как источники ПИИ. В табл. 1 сравниваются доли респондентов из развитых и развивающихся стран с глобальными запасами ПИИ в 2016 г.

Таблица 1. Соотношение респондентов в сравнении с глобальными запасами ПИИ

Местонахождение штаб-квартиры	Процент респондентов	Доля глобальных запасов ПИИ
Развитые страны	73,21	76,31
Развивающиеся страны	26,79	23,69

Источник: расчеты, основанные на данных Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций и статистике ЮНКТАД.

Подавляющее большинство респондентов занимали должность главного исполнительного директора (CEO), главного финансового директора (CFO) или эквивалентную позицию (табл. 2). Из 754 респондентов 401 (53%) были руководителями, работающими в глобальной штаб-квартире, а 353 (47%) — руководителями дочерней компании ТНК в развивающейся стране.

Таблица 2. Позиция респондента в компании

Позиция	Количество респондентов	Процент респондентов
CFO / финансовый директор / казначей / контролер	336	44,6
CEO/ президент / управляющий директор	146	19,4
Начальник бизнес-единицы / глава департамента	126	16,7
Другие менеджеры уровня C-level	61	8,1
Старший вице-президент / вице-президент / директор	26	3,4
Член правления	24	3,2
Директор по глобальным операциям или глобальному производству	18	2,4
Директор по информационным технологиям / директор по технологиям	5	0,7
Другое	12	1,6
Всего	754	100,0

Около 47% респондентов были руководителями производственных компаний, 45% — компаний сферы услуг, 6% — добывающих компаний, а 2% — из «других» некатегоризированных секторов (рис. 2). Респонденты распределены почти аналогично в сравнении с рамками выборки³ (табл. П2, см. приложение). Среди респондентов немного больше представителей фирм из сферы торговли и меньше — финансовых услуг по сравнению с выборкой, но разница составляет всего лишь 3 п.п.

³ Выборка Dunn and Bradstreet содержит много отсутствующих значений (28% записей) для кода видов экономической деятельности NACE. Используемый список составлен авторами, основываясь на данных поля «направление бизнеса» и их соотношения с кодами NACE.

Доля респондентов по секторам, %

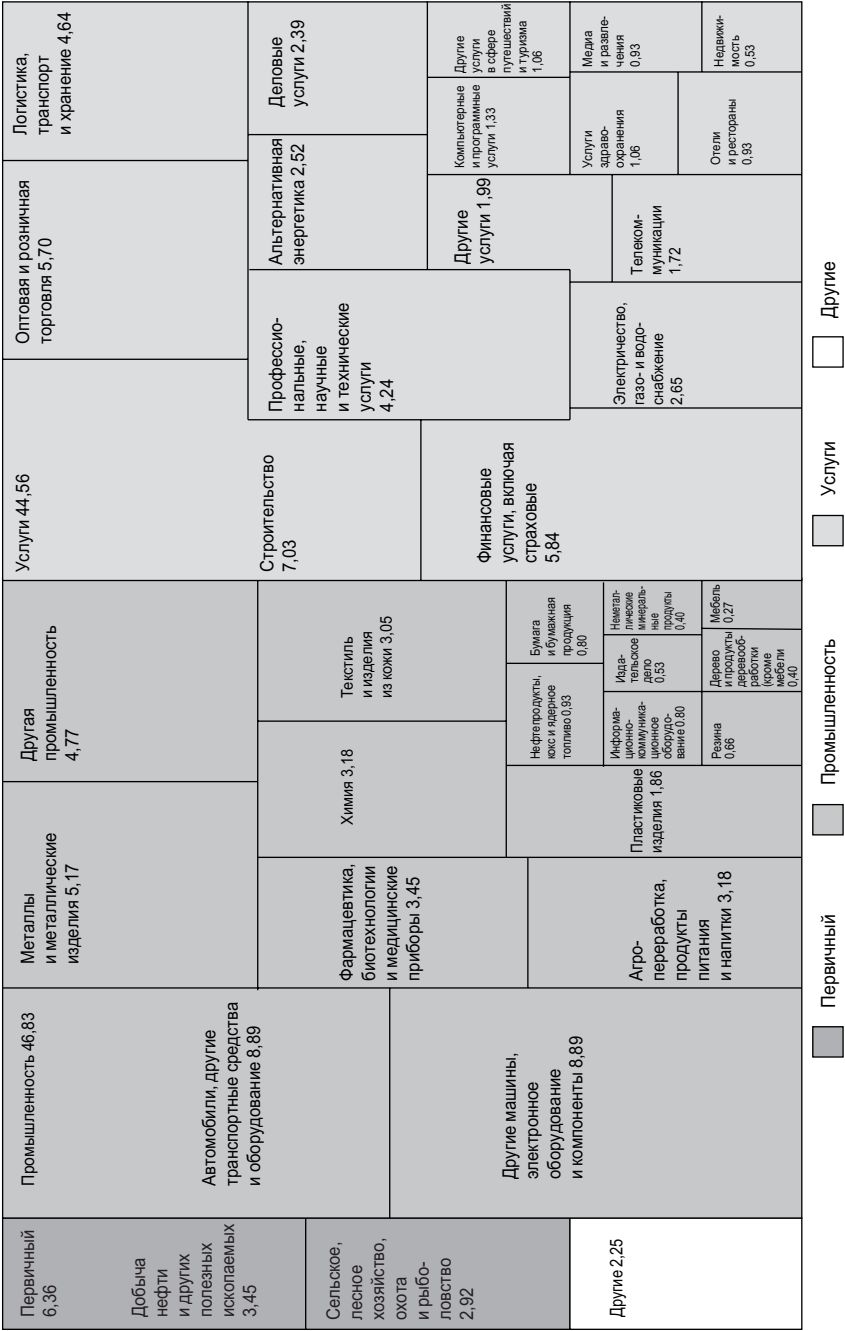


Рис. 2. Распределение респондентов по секторам

Источник: расчеты на основе Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций.

Примечание. Респондентам было предложено указать основной сектор своей компании на глобальном уровне, что может или не может от-
ражать сектор дочерних компаний в развивающихся странах. Около 10% респондентов отметили, что сектор зарубежной дочерней компании,
с которым они наиболее знакомы, отличается от основного сектора глобальной компании.

Компании с численностью сотрудников более 1 тыс. человек, занятых полный рабочий день, составили 40%. Около трети (32%) опрошенных компаний имели 250 сотрудников или менее, а 26% — от 251 до 1000 сотрудников (рис. 3). В рамках данной статьи относительно небольшими называются те ТНК, в которых 250 или менее сотрудников, в то время как крупными компаниями — имеющие 251 или более сотрудников.

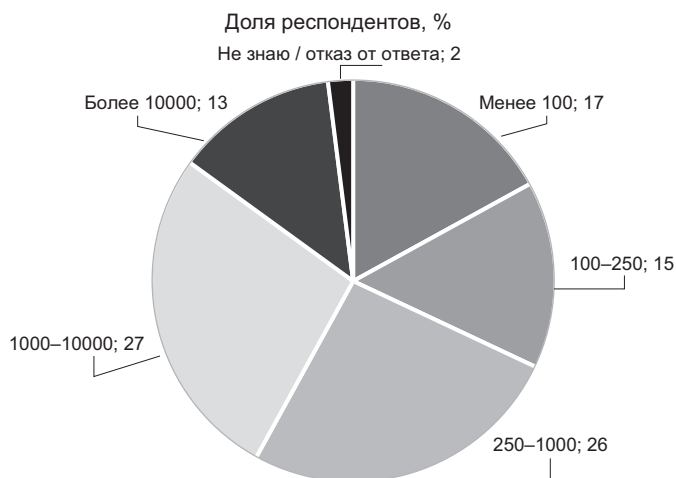


Рис. 3. Размер ТНК по количеству сотрудников

Источник: расчеты на основе Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций.

Неоднородность инвесторов

Инвесторы с различными мотивами рассматривают разные факторы при принятии решений об инвестировании. Согласно предложенной Д.Г. Даннигом и С. Лундан [Dunning, Lundan, 2008] модели, ТНК, которые в первую очередь стремятся получить доступ к природным ресурсам, как в добывающих отраслях, больше внимания обращают на такие переменные, как доступ к земле и ресурсам, которые они хотят использовать, чем на другие переменные. При ПИИ, нацеленных на получение доступа к новому рынку, первоочередное внимание уделяется размеру этого рынка и покупательной способности на нем. При ПИИ, ориентированных на повышение эффективности, ценится политика поддержки импорта и экспорта товаров и услуг, а также снижения производственных издержек. ПИИ для повышения эффективности также включают участие компаний в глобальных цепочках создания стоимости, которые являются важным инструментом для интеграции развивающихся стран в глобальную экономику. ТНК, желающие получить стратегические активы, в основном инвестируют в технологии и бренды, которые могут способствовать расширению их операций. Исследование глобальной конкурентоспособности инвестиций фокусируется на субъективной мотивации, предлагая инвесторам самостоятельно идентифицировать мотивацию их компании в рамках конкретного инвестиционного проекта в развивающейся стране.

В процессе опроса примерно 9 из 10 инвесторов заявили, что доступ к новым рынкам или новым клиентам является одним из компонентов их мотивации (рис. 4). Около половины респондентов мотивированы снижением издержек производства или созданием новой базы для экспорта. Координация в рамках цепочки создания стоимости яв-

ляется мотивацией для двух пятых респондентов. Среди тех инвесторов, которые хотят координировать цепочки создания стоимости своих компаний, 70% также мотивированы возможностями снижения издержек производства. Меньшее число респондентов определили как мотивацию приобретение стратегических активов (15%) и доступ к природным ресурсам и сырью (12%). Важно отметить, что почти две трети инвесторов выбрали несколько мотивов (табл. 3), а когда их спросили о том, какая мотивация преобладает, большинство инвесторов (71%) заявили, что поиск новых рынков.



Рис. 4. У большинства инвесторов несколько мотиваций, большинство стремится к выходу на новые рынки

Источник: расчеты на основе Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций.

Примечание. Числа слева не составляют 100%, поскольку респондентам было разрешено выбирать несколько мотиваций: 62% респондентов выбрали две или более мотиваций. Многие респонденты, возможно, воспринимали мотивацию доступа к новым рынкам или новым клиентам применительно не только к внутреннему рынку, на котором они инвестировали, но и к региональному рынку. Действительно, эта мотивация обычно выбиралась для инвестиций в небольшие развивающиеся страны с обширным списком торговых и инвестиционных соглашений с другими экономиками, что предполагает заинтересованность респондентов в доступе к новым региональным рынкам или региональным потребителям, а не только к малым внутренним рынкам принимающих стран.

Таблица 3. Количество мотиваций

Количество мотиваций	Количество респондентов	Доля респондентов, %
0	34	4,51
1	249	33,02
2	227	30,11
3	159	21,09
4	64	8,49
5	21	2,79
Всего	754	100,00

Хотя некоторые сектора, естественно, связаны с конкретными мотивациями (например, первичный сектор с получением доступа к природным ресурсам), последние не сильно коррелируют с секторами. Так, около 80% компаний — поставщиков услуг в первую очередь ориентированы на поиск новых рынков, однако для некоторых из них мотивацией также является повышение эффективности, например, для компаний, предоставляющих услуги в области информационных технологий. Производственные компании также в основном стремятся к расширению рынка, но среди них много мотивируемых повышением эффективности, а также определенная доля стремящихся получить доступ к природным ресурсам.

Инвесторы, осуществляющие ПИИ с целью повышения эффективности, более чувствительны к различным характеристикам принимающего рынка, включая факторы инвестиционного климата, в сравнении с инвесторами, осуществляющими другие виды ПИИ. Указанные характеристики включают макроэкономическую стабильность и благоприятный обменный курс, факторы рабочей силы, физическую инфраструктуру, налоговые ставки, доступ к земле и внутренние источники финансирования. Среди переменных инвестиционного климата ТНК, осуществляющие ПИИ, ориентированные на повышение эффективности, придают, по сравнению с другими инвесторами, большее значение гарантиям защиты инвестиций, удобству выхода на рынок, местным поставщикам, мерам поддержки, торговым соглашениям и двусторонним инвестиционным договорам. Это говорит о том, что фирмы, осуществляющие ПИИ, ориентированные на повышение эффективности, могут в большей степени реагировать на политику и реформы, направленные на улучшение деловой среды. В данной статье также исследуются различия между относительно меньшими и крупными ТНК.

Принимающие инвестиции страны также неоднородны. Подавляющее большинство респондентов опроса осуществляют операции в странах с уровнем дохода выше среднего (87%), около трети также в странах с уровнем дохода ниже среднего и очень небольшое число имеет дочерние компании в странах с низким уровнем дохода (8%). Таким образом, последствия для политики, вытекающие из результатов этого опроса, основаны на ответах инвесторов в основном применительно к развивающимся странам со средним уровнем дохода, хотя, вероятно, также справедливы для стран с низким уровнем дохода.

Результаты Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций

Первый этап жизненного цикла инвестиций: решение об инвестировании и определение локации

Какие переменные определяют инвестиционные решения ТНК?

При принятии решения об инвестировании инвесторы рассматривают широкий спектр факторов. Согласно результатам опроса, наиболее важными факторами являются политическая стабильность и безопасность, а также благоприятная для бизнеса правовая и регуляторная среда. Менее значимы другие переменные: инфраструктура, таланты и навыки рабочей силы, а также низкие трудовые издержки и издержки на сырье. Большая часть респондентов (86%) считают, что нормативно-правовая среда важна или крайне важна, предполагая, что она в значительной степени влияет на решения об инвестировании (рис. 5).



Рис. 5. Политическая стабильность и благоприятная для бизнеса правовая и нормативная среда важны для инвесторов

Источник: расчеты на основе Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций.

Примечание. Респондентам задавали вопрос «Насколько важны следующие характеристики для решения вашей компании инвестировать в развивающиеся страны?». Факторы были заданы в произвольном порядке. Они перечислены на рис. 5 в порядке убывания важности на основе сочетания «крайне важных» и «важных» оценок. Крайняя важность фактора означает, что он оказывает решающее влияние на решение компании об инвестициях в страну и сам по себе может изменить его.

Компании, осуществляющие ПИИ для повышения эффективности, более чувствительны к широкому спектру факторов. ТНК, ищущие экономически выгодные места для размещения своих преимущественно ориентированных на экспорт производств, ценят макроэкономическую стабильность, трудовые навыки, надежную инфраструктуру, низкие налоговые ставки, низкие издержки на рабочую силу и сырье, доступ к земле и внутренним источникам финансирования больше, чем другие инвесторы. Поскольку такие инвесторы более чувствительны к издержкам, они тщательнее рассматривают факторы, непосредственно влияющие на структуру их издержек и производительность. Масштаб внутреннего рынка ценится немного больше инвесторами, для которых не является мотивацией повышение эффективности. Такие инвесторы чаще всего мотивируются выходом на новые рынки. Два наиболее важных фактора — политическая стабильность и безопасность, а также нормативно-правовая среда — одинаково высоко ценятся всеми типами инвесторов (рис. 6).

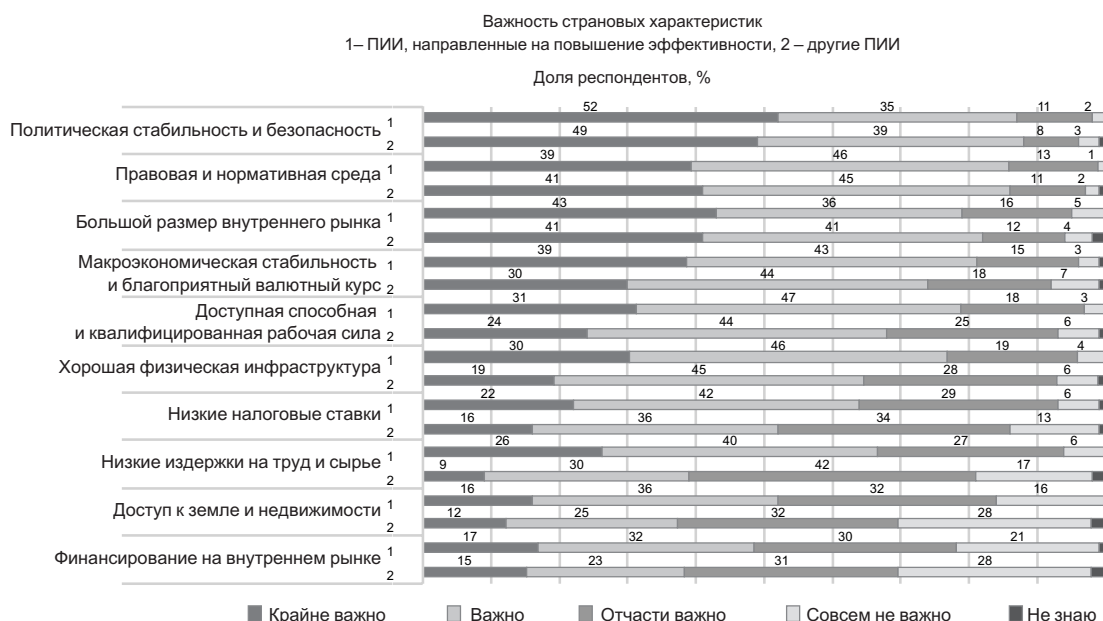


Рис. 6. ТНК, ориентированные на ПИИ для повышения эффективности, более избирательны

Источник: расчеты на основе Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций.

Примечание. Страновые характеристики, которые имеют статистически значимые различия между инвесторами, осуществляющими ПИИ для повышения эффективности, и инвесторами, осуществляющими другие виды ПИИ, отмечены в правой части графика. Различия между двумя группами значимы на уровне *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$ и * $p < 0,1$.

Относительно меньшие фирмы больше подвержены влиянию различных факторов принимающего рынка, чем крупные. В частности, макроэкономическая стабильность и благоприятные обменные курсы крайне важны для 43% небольших фирм по сравнению с только 30% среди крупных. Низкие налоговые ставки и внутренние источники финансирования рассматриваются как крайне важные или имеющие решающее значение при принятии решения об инвестировании примерно в 2 раза большим чис-

лом относительно небольших фирм, чем крупных, – 28% против 14% для фактора ставок налогообложения и 22% против 12% для внутренних источников финансирования (рис. 7). Последнее согласуется с выводами о том, что небольшие фирмы имеют более ограниченный доступ к формальному финансированию [Aterido, Hallward-Driemeier, Pagés, 2011], что подчеркивает важность отдельных факторов в их решении инвестировать.

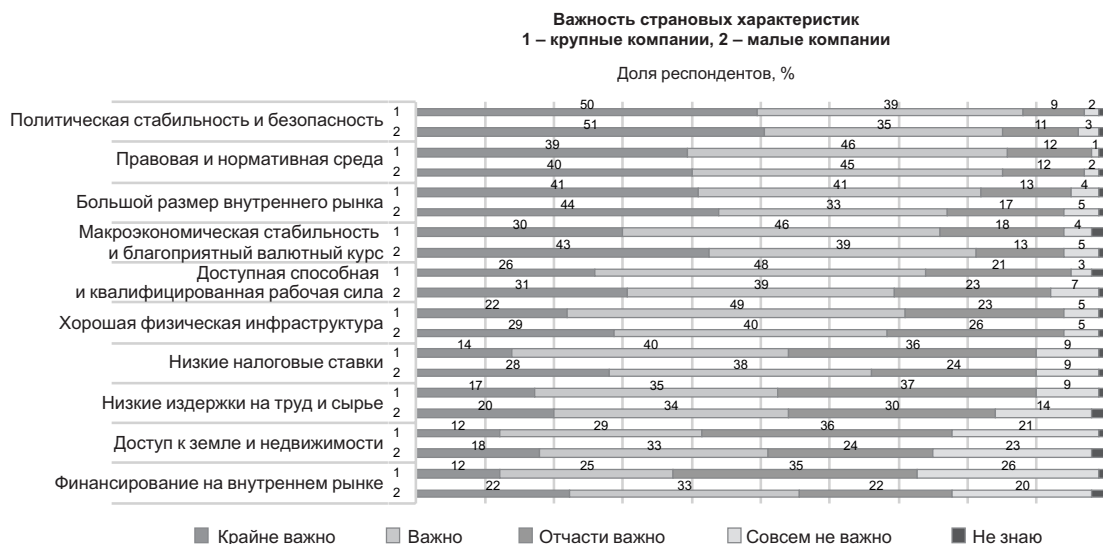


Рис. 7. Относительно меньшие инвесторы более подвержены влиянию различных характеристик принимающего рынка, чем крупные

Источник: расчеты на основе Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций.

Примечание. Относительно меньшие компании имеют 250 и менее сотрудников, крупные – более 250. Различия между двумя группами значимы на уровне *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$ и * $p < 0,1$.

Среди вышеуказанных страновых характеристик Исследование глобальной конкурентоспособности инвестиций и данная статья сосредоточены на юридических и регуляторных факторах, влияющих на иностранные инвестиции. Эти переменные инвестиционного климата охватывают ключевые области политики, посредством которой правительства стран – получателей ПИИ могут влиять на повышение конкурентоспособности. Инвесторов привлекает как сильная правовая защита, так и предсказуемость и эффективность реализации норм и правил (рис. 8). Многие развивающиеся страны имеют неэффективную бюрократию, непрозрачные нормы регулирования, сложные процедуры и высокие транзакционные издержки, которые снижают их конкурентоспособность. Неудивительно, что четыре из пяти опрошенных инвесторов характеризуют прозрачность и предсказуемость в деятельности государственных учреждений, гарантии защиты инвестиций, предусмотренные в законодательстве страны, а также простоту создания бизнеса как важные факторы при выборе локации для инвестиций. Более того, более трети инвесторов оценивают эти факторы как крайне важные или потенциально оказывающие решающее влияние при принятии решения об инвестировании. Прозрачность и предсказуемость могут быть интерпретированы как отражение общего взаимодействия между ТНК и правительствами стран – получателей ПИИ, включающего как сами нормы, так и их реализацию.

Инвесторы ценят политику, которая помогает им расширить свой бизнес, больше, чем политику по их привлечению. Почти половина (45%) респондентов оценивают гарантии защиты инвестиций как крайне важный или оказывающий решающее влияние при принятии решения об инвестировании фактор, что является самым высоким показателем среди всех факторов инвестиционного климата. Более 90% инвесторов оценивают различные виды правовой защиты, включая возможность перевода валюты в страну и за ее пределы, а также защиту от экспроприации, нарушения договоров и непрозрачной или произвольной деятельности государственных органов, как крайне важный фактор. Все инвесторы, независимо от сектора, страны-источника или мотивации ПИИ, считают эти гарантии наиболее важными. Эти политики являются в большей степени решающими при принятии решения об инвестировании, чем инвестиционные стимулы, преференциальные торговые соглашения и двусторонние инвестиционные договоры. Данный результат показывает, что принимающим инвестиции странам необходимо в равной степени уделять внимание инвесторам как при их привлечении, так и после этого. Акцент на периоде после непосредственного осуществления инвестиций отчасти объясняется тем, что респонденты — это инвесторы, которые уже осуществляют операции в развивающихся странах, а не потенциальные инвесторы.

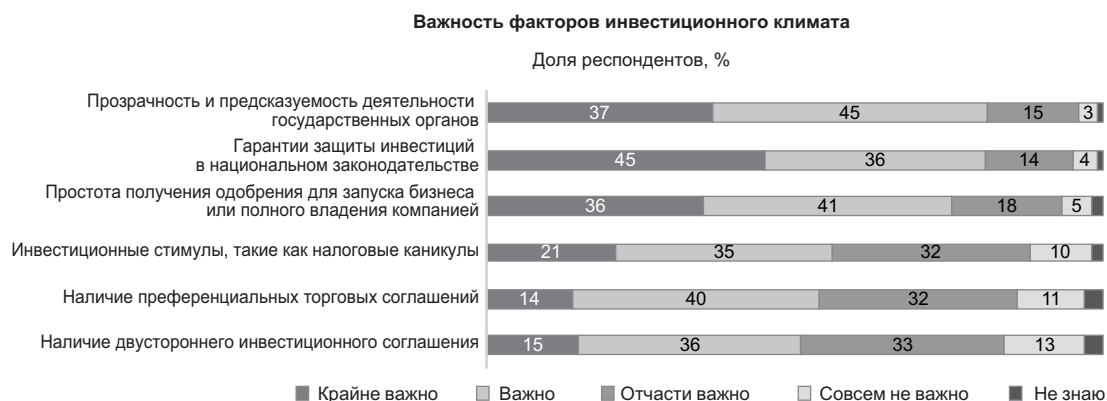


Рис. 8. Инвесторы ценят предсказуемую и прозрачную деятельность государственных органов

Источник: расчеты на основе Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций.

Примечание. Различия между двумя группами значимы на уровне *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$ и * $p < 0,1$.

ТНК, осуществляющие ПИИ, ориентированные на повышение эффективности, придают большее значение факторам инвестиционного климата по сравнению с компаниями, осуществляющими другие виды ПИИ. Помимо прозрачности и предсказуемости деятельности государственных учреждений, которую компании считают наиболее важным фактором независимо от мотивации, такие фирмы более высоко ценят большинство показателей, связанных с инвестиционной политикой (рис. 9). Это говорит о том, что ТНК, осуществляющие ПИИ с целью повышения эффективности, могут быть более чувствительны к этим факторам при принятии решения об инвестировании. Такие результаты не удивляют, учитывая, что большинство инвестиций, ориентированных на эффективность, связаны с экспортом и очень избирательны по месту. Следовательно, для них важную роль играют торговые соглашения и инвестиционные стимулы. Таким образом, правительства принимающих стран должны ориентировать свои инициативы на привлечение такого типа инвесторов.

Исследование показывает, что аналогично вышеприведенным результатам для характеристик рынка относительно небольшие фирмы, как правило, более чувствительны к факторам инвестиционного климата. Простота выхода на рынок, инвестиционные стимулы, преференциальные торговые соглашения и двусторонние инвестиционные договоры считаются крайне важными относительно небольшими компаниями в противовес крупным (рис. 10).



Рис. 9. ТНК, осуществляющие ПИИ, направленные на повышение эффективности, ценят инвестиционные стимулы, торговые соглашения и простоту выхода на рынок больше, чем другие инвесторы

Источник: расчеты на основе Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций.

Примечание. Различия между двумя группами значимы на уровне *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$ и * $p < 0,1$.



Рис. 10. Важность факторов инвестиционного климата в зависимости от размера компании

Источник: расчеты на основе Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций.

Примечание. Различия между двумя группами значимы на уровне *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$ и * $p < 0,1$.

Насколько важны стимулы для привлечения ПИИ?

Инвестиционные стимулы для привлечения ПИИ широко распространены и используются правительствами как в странах с высоким уровнем доходов, так и в развивающихся странах. Правительства развивающихся стран часто рассматривают такие стимулы как необходимые для конкуренции за ПИИ. Стимулы налагают значительные издержки на принимающие страны, заключающиеся в финансовых потерях от невзимания налогов, поиска ренты фирмами и связанного с этим уклонения от уплаты налогов. Таким образом, страны должны искать тонкую грань между сохранением конкурентоспособности за счет предложения стимулов и гарантиями превышения выгодами издержек.

Инвестиционные стимулы занимают лишь четвертое место по важности для инвесторов из шести характеристик инвестиционного климата, перечисленных в Исследовании глобальной конкурентоспособности инвестиций. По важности они располагаются ниже, чем прозрачность деятельности государственных органов, гарантии защиты инвестиций и простота создания бизнеса (рис. 8). В целом только один из пяти инвесторов считает отсутствие инвестиционных стимулов решающим фактором для отказа от решения об инвестировании. Еще треть респондентов считают, что стимулы важны, но их отсутствие не является решающим. Это не обязательно означает, что стимулы могут быть полностью свернуты, но сами по себе они вряд ли убедят инвесторов изменить направление своих инвестиций. Основополагающие вопросы в области инвестиционного климата должны решаться до того, как правительства начинают использовать стимулы в качестве инструмента привлечения инвесторов.

Тем не менее ТНК, осуществляющие ПИИ, ориентированные на повышение эффективности, ценят инвестиционные стимулы больше, чем инвесторы с другой мотивацией. Среди инвесторов, мотивированных сокращением издержек производства и поиском новых экспортных платформ, 64% считают стимулы важными или крайне важными, в отличие от только 47% инвесторов с другими мотивами (рис. 9). Кроме того, инвесторам, осуществляющим ПИИ для повышения эффективности, определенные стимулы, включая беспошлинный импорт, субсидируемые кредиты и освобождение от налога на добавленную стоимость (НДС), предоставляются чаще, чем другим инвесторам. Это говорит о том, что они могут быть более восприимчивыми к стимулам, чем инвесторы с другими мотивами, такими как доступ к новым рынкам и природным ресурсам.

Беспошлинный импорт, налоговые каникулы и освобождение от НДС являются тремя наиболее важными стимулами для инвесторов (рис. 11). Около двух третей инвесторов, которые заявили, что инвестиционные стимулы хоть сколько-нибудь важны, считают эти три инструмента важными или крайне важными. ТНК, осуществляющие ПИИ, нацеленные на повышение эффективности, оценили все виды стимулов более высоко по сравнению с инвесторами, осуществляющими другие типы ПИИ, с разницей в среднем около 13 п.п. Они также чаще имели возможность использовать стимулы в рамках своих типичных инвестиций. Отвечая на вопрос о конкретных стимулах, которые получили их компании, респонденты назвали те же три типа инструментов — беспошлинный импорт, налоговые каникулы и освобождение от НДС — как наиболее часто используемые. Это свидетельствует о том, что высокий рейтинг этих типов стимулов со стороны респондентов может быть вызван их знакомством с конкретными инструментами.

Инвесторы, представляющие относительно небольшие компании, ценят инвестиционные стимулы больше, чем крупные фирмы. Меньшие по размеру инвесторы

последовательно оценивают различные инструменты как более важные, и эта разница статистически значима для трех типов: технических инструментов и мер поддержки бизнеса, прямых субсидий и субсидируемых кредитов (рис. 12).



Рис. 11. Беспшлинный импорт, налоговые каникулы и освобождение от НДС являются самыми привлекательными инвестиционными стимулами

Источник: расчеты на основе Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций.

Примечание. На данный вопрос об инвестиционных стимулах ответили 663 респондента. Эти респонденты дали ответы «отчасти важно», «важно» или «крайне важно» относительно инвестиционных стимулов на вопрос, представленный на рис. 8.

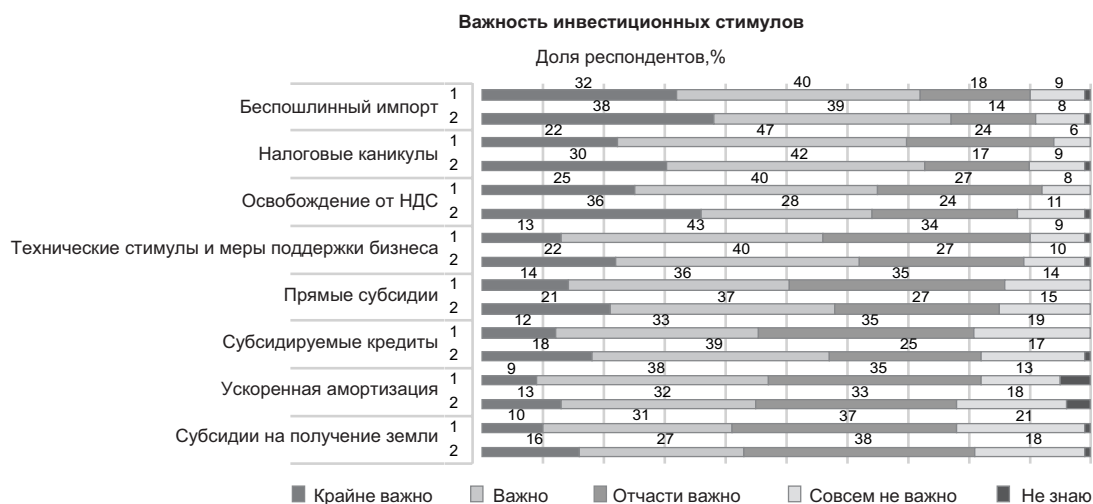


Рис. 12. Относительно меньшие компании считают инвестиционные стимулы более важными, чем крупные

Источник: расчеты на основе Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций.

Примечание. На данный вопрос об инвестиционных стимулах ответили 218 респондентов из относительно небольших компаний и 435 — из крупных. Эти респонденты дали ответы «отчасти важно», «важно» или «крайне важно» на вопрос о стимулах, представленный на рис. 8.

Получение финансовых и налоговых стимулов обычно занимает три месяца, но срок варьируется от примерно недели до более чем года в зависимости от страны и типа стимула. Около четверти опрошенных инвесторов заявили, что получение стимулов заняло менее одного месяца, в то время как около 6% отметили, что на это потребовалось больше года.

Второй этап жизненного цикла инвестиций: осуществление инвестиций

Как политика и административные процедуры в рамках создания бизнеса влияют на решения о ПИИ

Инвесторы ценят политику, благоприятную для бизнеса, и эффективность процедур, связанных с созданием бизнеса. Около четырех из пяти респондентов заявили, что простота получения одобрения для их инвестиции важна или крайне важна, и лишь 2% отметили, что этот фактор абсолютно не важен (рис. 13). Фактически быстрота получения одобрений и разрешений ценится даже выше, чем возможность инвесторов владеть всем капиталом в проекте, простота релокации иностранного персонала и импорта производственных ресурсов. Для ТНК, осуществляющих ПИИ, направленные на повышение эффективности, все эти характеристики оценены как более важные по сравнению с инвесторами, осуществляющими другие типы ПИИ. Компании, осуществляющие ПИИ, направленные на повышение эффективности, оценивают способность импортировать производственные ресурсы как немного более важный фактор (73%), чем возможность привлекать сотрудников из числа экспатов (71%), в то время как обратное справедливо для фирм, осуществляющих другие типы ПИИ (61 и 65% соответственно).



Рис. 13. Инвесторы высоко ценят благоприятную для бизнеса политику и эффективность процедур, необходимых для выхода на рынок

Источник: расчеты на основе Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций.

Примечание. На данный вопрос о простоте выхода на рынок ответили 709 респондентов. Эти респонденты дали ответы «отчасти важно», «важно» или «крайне важно» относительно простоты выхода на рынок на вопрос, представленный на рис. 8.

Хотя эффективность получения разрешений является наиболее важным фактором в целом, ограничения на иностранное участие в капитале, по-видимому, оказывают решающее влияние при принятии решения об инвестировании: 40% респондентов заявили, что владение всем капиталом дочерней компании, а также отсутствие необходимости разделять собственность с местными компаниями или правительствами крайне важно, и это самый высокий показатель среди всех рассматриваемых факторов. Этот результат значим в контексте превалирования ограничений на иностранное участие в капитале в развивающихся странах, особенно в отношении сферы услуг.

Получение одобрений и разрешений на запуск бизнеса обычно занимает три месяца, но зависит от страны и типа инвестиций (рис. 14). Вариация довольно велика: на одном конце спектра около 10% респондентов, заявивших, что срок ожидания составил менее месяца, а на другом конце — еще 10% инвесторов, которые ждали год или дольше. Для респондентов, которые ценят эффективность одобрения со стороны государства, срок ожидания несколько короче. В этой группе только 12% инвесторов столкнулись с периодом ожидания, превышающим шесть месяцев, в сравнении с 25% вне ее. Это подтверждает, что инвесторы, ценящие эффективность, как правило, выбирают принимающую инвестиции страну, в которой можно быстрее получить одобрение.

Медианный срок получения земли в аренду составляет два месяца, а получения разрешений на работу — около полутора месяцев. Разброс ответов для обеих процедур также оказывается меньшим, чем для получения первоначального одобрения инвестиций. Сравнительно меньшее число респондентов столкнулись с временем ожидания дольше шести месяцев — 9% при получении земли в аренду и лишь 6% для получения разрешений на работу.

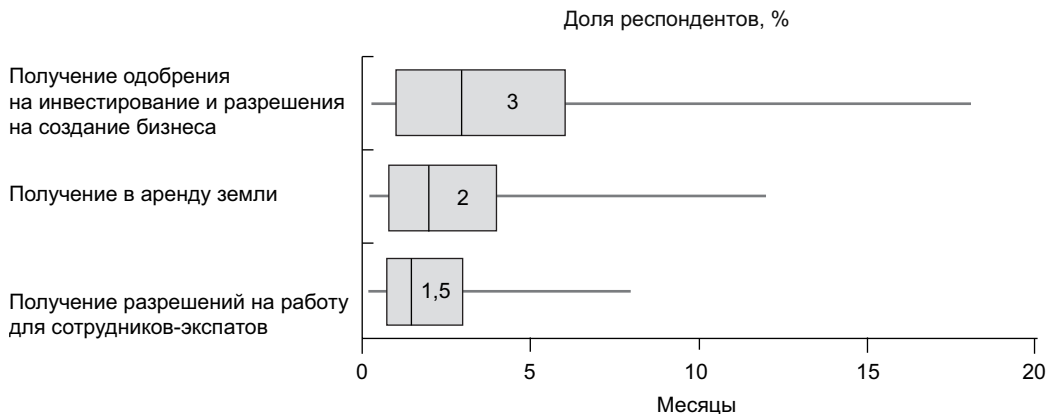


Рис. 14. Период ожидания одобрения инвестиций варьируется, но, как правило, составляет три месяца

Источник: расчеты на основе Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций.

Примечание. Диаграмма показывает медианное значение (с его указанием) вертикальными полосами. Границы «ящиков» показывают 25 и 75 процентиля. Концы горизонтальных черных отрезков — 5 и 95 процентиля.

Третий этап жизненного цикла инвестиций: функционирование и рост инвестиций

Какую роль играют местные поставщики в операциях ТНК?

ПИИ приносят потенциальную выгоду принимающей стране по различным каналам, включая связи с местным частным сектором. Связи между иностранными компаниями и местными поставщиками обеспечивают передачу знаний и технологий, включая ноу-хау и практики, которые позволяют отечественным поставщикам повышать качество и эффективность их производства. Эти связи также усиливают эффект мультипликатора в местной экономике. Когда иностранные инвесторы используют местные ресурсы вместо их импорта, они стимулируют производство местных компаний и создают рабочие места в местной экономике. Правительства стремятся содействовать таким связям посредством различных политик и программ. Одной из таких политик являются требования о содержании местных компонентов, в рамках которых от иностранных фирм требуется определенный процент или абсолютное количество местного участия в производстве. Однако исследования показывают, что такие требования и аналогичные меры в значительной степени отрицательно влияют на ПИИ и препятствуют им.

Хотя инвесторы сопротивляются обязательству использовать местные ресурсы, многие предпочитают это делать, если способны найти их на местном рынке в необходимом количестве и необходимого качества. В среднем 43% материальных ресурсов, поставок и услуг обеспечивает местный рынок, в то время как 34% ресурсов поступает из других подразделений компании и 23% импортируется (рис. 15). Доля ресурсов, поступающих с локальных рынков, варьируется в широких пределах: около 13% опрошенных компаний вовсе не используют местные ресурсы, а остальные (около 74%) получают какую-то часть ресурсов с местных рынков.



Рис. 15. Примерно половину материальных ресурсов, поставок и услуг обеспечивает местный рынок

Источник: расчеты на основе Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций.

Примечание. Количество ответов, на основе которых составлена диаграмма, меньше 754, поскольку некоторые респонденты дали ответ «не знаю».

В целом 61% ТНК рассматривают такие связи как важный или крайне важный фактор при принятии решения о страновом направлении инвестиций. Среди тех инвесторов, которые охарактеризовали данные связи как сколько-нибудь важные, 74% считают, что потенциал и навыки местных поставщиков важны или крайне важны (рис. 16). Потенциал и навыки местной рабочей силы еще больше ценятся ТНК, осуществляющими ПИИ, ориентированные на повышение эффективности (77%). Это значит, что правительственные инициативы по укреплению связей будут эффективными только в том случае, если местные компании смогут предложить потенциал и навыки, которые необходимы ТНК. В то же время правительства принимающих инвестиции стран имеют широкий набор возможностей для содействия развитию рассматриваемых связей. Инвесторы ценят информацию о наличии местных поставщиков, и этот фактор оценивают как важный или крайне важный 68% респондентов. Около 61% респондентов также оценивают улучшение качества поставщиков как важный фактор, будь то прямые финансовые стимулы для компаний инвестировать в развитие поставщиков или собственные инициативы правительств по такому развитию. Только 42% респондентов ценят специальные мероприятия для налаживания контактов с поставщиками. Эти правительственные инициативы оцениваются как важные примерно на 8–12 п.п. большим числом компаний, осуществляющих ПИИ, направленные на повышение эффективности, по сравнению с другими инвесторами.



Рис. 16. Потенциал и навыки рабочей силы поставщиков — важнейшие характеристики связей с поставщиками

Источник: расчеты на основе Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций.

Примечание. На данный вопрос о связях с поставщиками ответили 679 респондентов. Эти респонденты дали ответы «отчасти важно», «важно» или «крайне важно» на вопрос «Насколько важен потенциал местных фирм как поставщиков при принятии вами решения об инвестировании в развивающиеся страны?».

В том случае, если ограниченность потенциала и качества на местном рынке не позволяет инвесторам находить подходящих поставщиков, они ценят возможность импорта ресурсов, а не привлечения их на локальном уровне. Это в особенности касается ТНК, осуществляющих ПИИ, ориентированные на повышение эффективности, и производственных компаний. Многие производственные ТНК инвестируют в развивающиеся страны для снижения себестоимости производства, как в случае снижения издержек на рабочую силу. В то же время исходя из необходимости поддержания

высокого качества конечных продуктов, которые часто предназначены для экспорта, иностранные производители ценят возможности импорта своих ресурсов для производства вместо их привлечения на местном уровне. В глобальных цепочках создания стоимости возможность привлечения ресурсов по низкой стоимости или от более эффективных производителей, будь то внутри страны или на международном уровне, а также в пределах или за пределами компании, может стать источником преимущества в издержках [OECD, 2013]. Из опрошенных производственных фирм 68% оценивают способность импортировать ресурсы как важную или крайне важную, в отличие от 56% компаний сферы услуг. Среди компаний, осуществляющих ПИИ, ориентированные на повышение эффективности, 73% считают этот фактор важным или крайне важным, в то время как для компаний, осуществляющих другие виды ПИИ, этот показатель составляет только 61%.

Иностранные инвесторы также заинтересованы в развитии отмеченных связей с поставщиками, но соответствующие инициативы, инициированные компаниями, являются нетипичными. Привлечение материальных ресурсов, поставок и услуг на местном уровне вместо их импорта может снизить издержки для иностранных компаний. Некоторые ТНК имеют собственные программы для стимулирования связей, но они широко не распространены. Опрос показывает, что среди иностранных компаний, которые полагаются на локальные источники ресурсов, половина использует внутренних «искателей талантов» для поиска местных поставщиков. Фирмы, осуществляющие ПИИ, ориентированные на повышение эффективности, чаще имеют «искателей талантов» (55%), чем инвесторы, осуществляющие другие виды ПИИ (45%). Более 30% компаний осуществляют программы профессионального обучения или повышения квалификации для улучшения качества местных поставщиков, а 11% реализуют программы финансирования закупок оборудования для них (рис. 17). Среди компаний, осуществляющих программы профессионального обучения или повышения квалификации, около трети спонсируют программы сертификации и сотрудничают с местными техническими колледжами и университетами.

Относительно меньшие ТНК в основном привлекают ресурсы на местном уровне (48%) и в меньшей степени — от других подразделений внутри компании (27%). В свою очередь, крупные компании чаще привлекают ресурсы из источников внутри компании (36%) и меньше полагаются на местные источники (42%) (рис. 18). Этот результат свидетельствует о том, что меньшие ТНК имеют потенциал для более активных связей с местной экономикой. Несмотря на это, у них не так много корпоративных программ по развитию этих связей по сравнению с крупными компаниями. Менее половины имеют внутренних «искателей талантов» для поиска местных поставщиков и менее чем четверть осуществляют программы профессионального обучения или повышения квалификации для развития местных поставщиков (рис. 19). Меньшим компаниям, вероятно, не хватает ресурсов и возможностей для самостоятельного развития связей с поставщиками, поэтому они ценят государственную поддержку больше, чем крупные компании. Относительно небольшие компании придают большее значение правительственным программам, которые помогают развивать потенциальных поставщиков, стимулы для инвестиций в развитие поставщиков, а также мероприятия для налаживания контактов с потенциальными поставщиками (рис. 20).

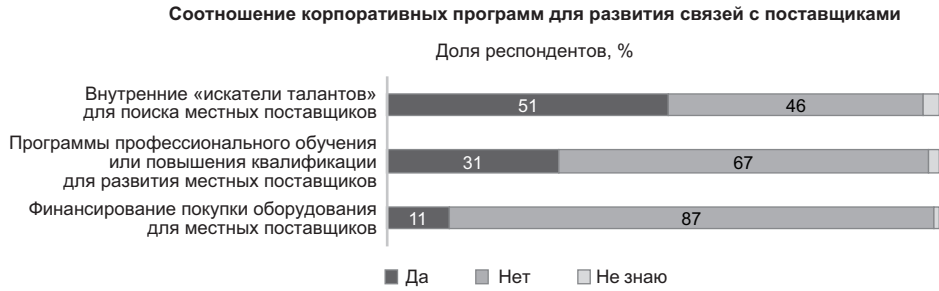


Рис. 17. Корпоративные программы по развитию связей с поставщиками не имеют широкого распространения

Источник: расчеты на основе Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций.

Примечание. На данный вопрос о связях с поставщиками ответили 454 респондента. Эти респонденты дали ответы «отчасти важно», «важно» или «крайне важно» на вопрос «Насколько важен потенциал местных фирм как поставщиков при принятии вами решения об инвестировании в развивающиеся страны?» и при этом хотя бы частично получают сырье от местных поставщиков.

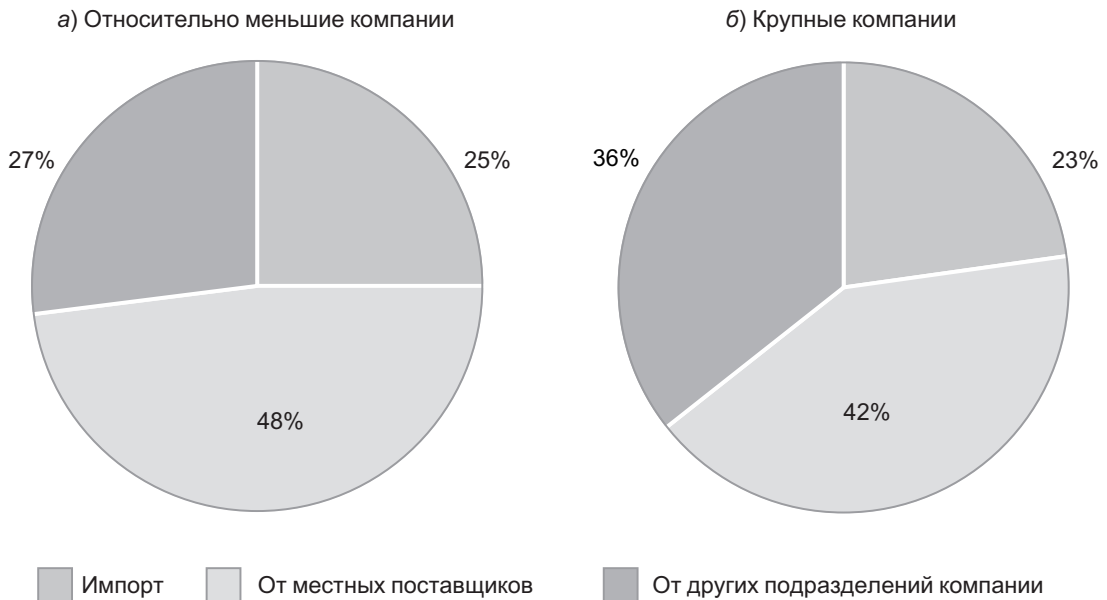


Рис. 18. Относительно меньшие компании, как правило, используют местных поставщиков

Источник: расчеты на основе Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций.

Примечание. Суммарные показатели не равны 100% из-за округления.

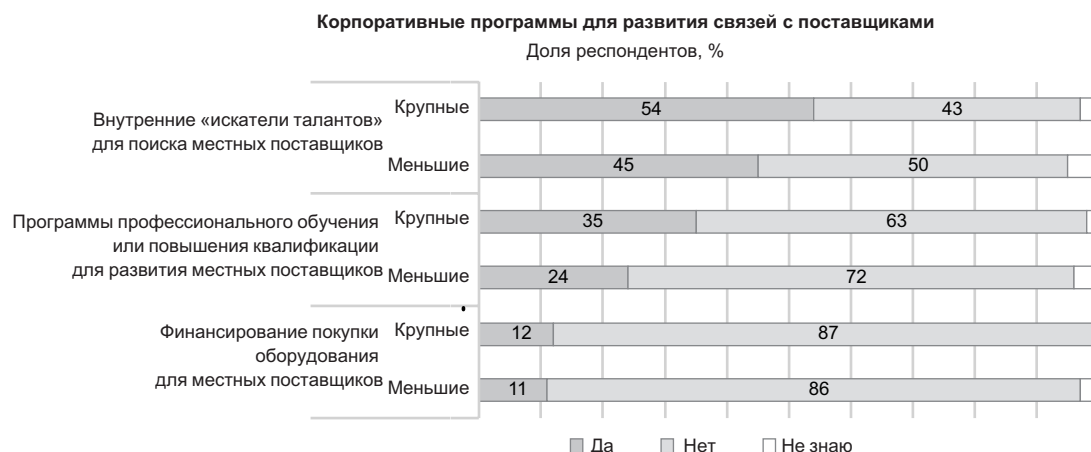


Рис. 19. Относительно меньшие компании имеют меньшее количество корпоративных программ для развития связей с поставщиками

Источник: расчеты на основе Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций.

Примечание. На данные вопросы о корпоративных программах для развития связей с поставщиками ответили 150 респондентов, представляющих относительно небольшие компании, и 296 респондентов из крупных компаний. Эти респонденты дали ответы «отчасти важно», «важно» или «крайне важно» на вопрос «Насколько важен потенциал местных фирм как поставщиков при принятии вами решения об инвестировании в развивающиеся страны?» и при этом хотя бы частично получают сырье от местных поставщиков.

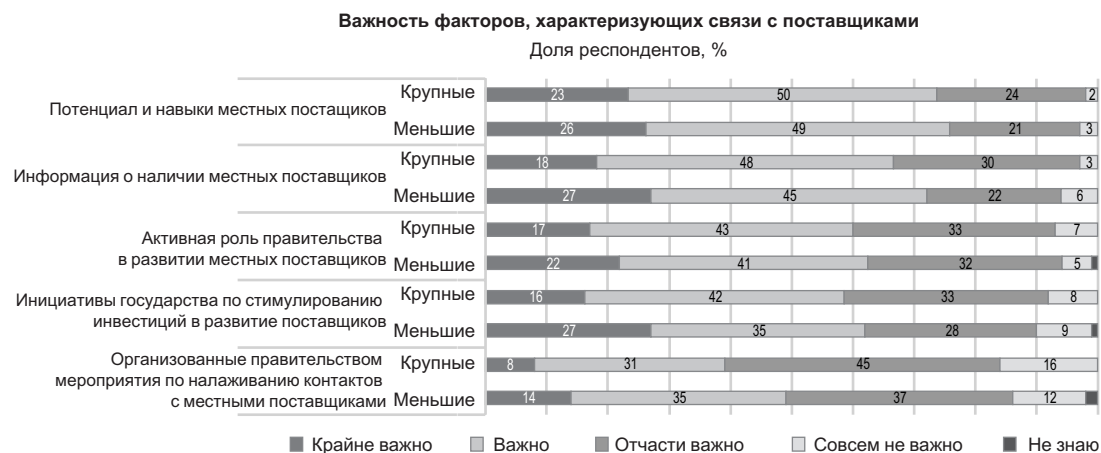


Рис. 20. Относительно меньшие инвесторы ценят поддержку со стороны государства для развития связей с поставщиками

Источник: расчеты на основе Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций.

Примечание. На данные вопросы о корпоративных программах для развития связей с поставщиками ответили 219 респондентов, представляющих относительно небольшие компании, и 450 респондентов из крупных компаний. Эти респонденты дали ответы «отчасти важно», «важно» или «крайне важно» на вопрос «Насколько важен потенциал местных фирм как поставщиков при принятии вами решения об инвестировании в развивающиеся страны?»

Насколько много реинвестируют ТНК в принимающих странах?

Принимающим странам необходимо не только привлекать и удерживать ПИИ, но и содействовать их росту, чтобы мотивировать инвесторов реинвестировать свои доходы в этих же странах. Многие переменные могут повлиять на решения инвесторов о соотношении доли прибыли, подлежащей репатриации в качестве дивидендов, и объемов реинвестирования в расширение их операций в принимающей стране. Эти переменные включают систему налогообложения, трансфертные издержки, инвестиционные возможности в текущем бизнесе и в целом, относительные затраты на вывод финансовых ресурсов из принимающей страны и необходимость расширения текущего бизнеса. Реинвестируемые доходы становятся все более важным источником ПИИ. Они увеличились с менее чем 30% потоков ПИИ в 2007 г. до примерно 50% в 2015 г. [UNCTAD, 2016]. Эта тенденция подтверждается результатами опроса, согласно которому более трети респондентов реинвестируют всю свою прибыль в принимающей стране, а еще 14% реинвестируют более половины (рис. 21). Этот тренд подчеркивает для принимающей экономики важность сохранения и расширения существующих инвестиций дополнительно к привлечению новых.

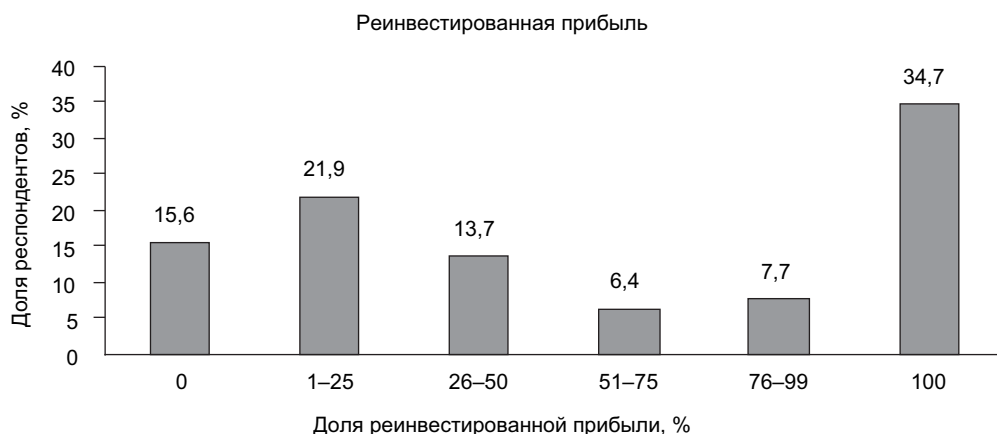


Рис. 21. Более трети инвесторов реинвестируют всю прибыль дочерней компании в эту же компанию

Источник: расчеты на основе Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций.

Примечание. На данный вопрос о реинвестировании прибыли ответили 597 респондентов. Остальные 158 респондентов отказались отвечать, не знали ответа или осуществили инвестиции менее года назад. Вопрос задавался в отношении конкретной развивающейся страны по выбору респондента.

Крупные компании склонны реинвестировать большую в сравнении с малыми компаниями часть своей прибыли обратно в дочерние компании; 38% респондентов из числа крупных компаний отметили, что вся их прибыль за последний финансовый год была реинвестирована таким образом, по сравнению с только 27% из числа относительно небольших компаний (рис. 22).

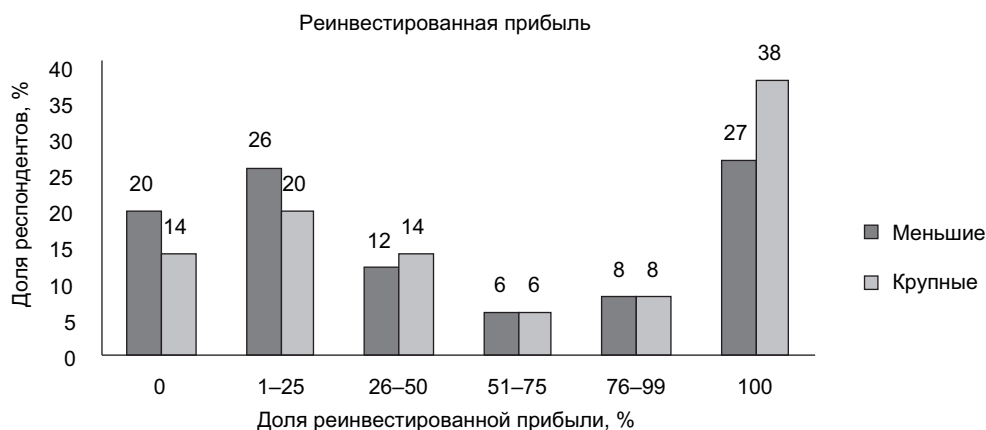


Рис. 22. Крупные фирмы реинвестируют относительно большую часть прибыли в дочерние компании

Источник: расчеты на основе Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций.

Примечание. На данный вопрос о реинвестировании прибыли ответили 186 респондентов из числа относительно меньших ТНК и 405 респондентов, представляющих крупные компании. Остальные респонденты отказались отвечать, не знали ответа или осуществили инвестиции менее года назад. Вопрос задавался в отношении конкретной развивающейся страны по выбору респондента. Суммарные показатели могут не равняться 100% из-за округления.

Как инвесторы реагируют на политические риски?

Две трети опрошенных респондентов (76%) столкнулись с политическими рисками при реализации своих инвестиционных проектов. Политический риск — это вероятность нарушения деятельности бизнеса политическими силами или событиями, в особенности действиями со стороны правительств. Около половины респондентов столкнулись с недостатком прозрачности и предсказуемости при работе с государственными учреждениями развивающихся стран. Почти половина — с неблагоприятными нормативными изменениями и задержками в получении необходимых государственных разрешений и одобрений для начала и последующего ведения бизнеса. Более 40% респондентов столкнулись с ограничениями при перемещении и конвертации валют. В этих случаях примерно каждый четвертый инвестор отказался от запланированных инвестиций или вывел существующие из-за политических рисков (рис. 23).

Более серьезные случаи политического риска встречаются реже, но характеризуются гораздо более негативным воздействием. Только 13% респондентов столкнулись с нарушением контрактных обязательств со стороны правительства, но влияние оказалось намного больше — 35% этих инвесторов отменили запланированные инвестиции или вывели существующие. Экспроприация является еще более экстремальным случаем: только 5% респондентов столкнулись с ней, почти половина из них отменили или вывели инвестиции.

Инвестиции в сферу услуг, как правило, в большей степени подвержены влиянию политического риска, чем производственные инвестиции. Компании сектора услуг чаще сталкивались с препятствиями, связанными с политическими рисками, особенно с ограничениями по перемещению и конвертации валюты, нарушениями условий

контрактов со стороны правительств и экспроприацией. Деятельность в сфере услуг, в том числе энергетических, телекоммуникационных и финансовых, регулируется более активно, чем производство, и, следовательно, в большей степени подвержена потенциальному политическому вмешательству. В частности, согласно результатам опроса, компании коммунального сектора, включая энергетику, газоснабжение, альтернативную энергетику и телекоммуникации, чаще сталкиваются с неблагоприятными изменениями регулирования и экспроприацией, а также с задержками при получении разрешений. Представители секторов строительства и деловых услуг чаще сообщают о нарушении контрактов правительствами и отсутствии прозрачности и предсказуемости при работе с государственными учреждениями.



Рис. 23. Серьезные политические риски маловероятны, но могут оказать сильное негативное влияние на ПИИ Доля респондентов, %

Источник: расчеты на основе Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций.

Примечание. Высота линий отражает процент респондентов, которые столкнулись с препятствием для осуществления инвестиций из-за выявленного политического риска. Риски представлены в порядке убывания от наиболее часто встречающихся в верхней части диаграммы до наименее часто встречающихся в нижней части. Суммы чисел по вертикальным рядам могут не составлять 100%, поскольку респонденты могли выбрать несколько типов препятствий, с которыми столкнулись их компании. Горизонтальные полосы показывают ответы компаний, причем более темные участки отражают более серьезные реакции на препятствия. При этом показаны самые серьезные реакции компаний после того, как они сталкивались с определенными препятствиями. Если, например, компания вывела существующие инвестиции в одной стране, а в другой лишь задержала их, рассматривалась самая серьезная реакция, и ответ компании отражался в столбце «Вывод существующих инвестиций».

Правительствам следует более адекватно реагировать на жалобы инвесторов. Согласно опросу, зачастую они не принимают эффективных мер в отношении жалоб,

связанных с политическими рисками. Лишь примерно каждый пятый из столкнувшихся с этими рисками инвесторов считает, что правительство надлежащим образом отреагировало на жалобу, что процесс ее подачи был понятным и эффективным или что правительство разработало системное решение для решения или предотвращения возникновения подобных ситуаций в будущем.

Четвертая фаза жизненного цикла инвестиций: потенциальный вывод

Почему ТНК выводят инвестиции из развивающихся стран?

Около 29% опрошенных инвесторов закрыли по крайней мере одну из дочерних компаний в развивающихся странах (рис. 24). Наиболее распространенными причинами были изменения в стратегии компании и нестабильные макроэкономические условия, в том числе неблагоприятный валютный курс. Растущая политическая или регуляторная неопределенность стала третьей наиболее распространенной причиной, которая обусловила примерно треть случаев вывода инвестиций (рис. 25). Произвольное поведение государства, внезапные ограничения на трансфер валюты и нарушение условий договоров правительствами характеризуются как факторы вывода инвестиций более чем 20% инвесторов. Эти результаты подтверждают, что компании ценят прозрачность и предсказуемость деятельности государственных учреждений, а также защиту инвестиций. Иностранные инвесторы в сфере услуг чаще выводят инвестиции, чем производственные ТНК, возможно потому, что они сильнее зарегулированы и, таким образом, более уязвимы для политического вмешательства. Среди опрошенных компаний сферы услуг 35% закрыли хотя бы одну дочернюю компанию в развивающейся стране, по сравнению с 23% компаний производственного сектора.

Хотя некоторые причины вывода инвестиций находятся вне контроля правительств принимающих стран, многих из них можно избежать. Правительства почти ничего не могут сделать в отношении изменений корпоративных стратегий инвесторов или глобальных экономических условий, но они могут повлиять на факторы в своих странах. В частности, поддержание справедливого валютного курса, управление макроэкономической стабильностью и обеспечение прозрачной, последовательной и предсказуемой политики и регулирования имеют решающее значение для удержания инвесторов от вывода инвестиций.

Заключение и выводы для политики

Для максимизации выгоды от иностранных инвестиций правительства развивающихся стран должны принять эффективные стратегии реформ, показывая пример на высшем политическом уровне и укрепляя межведомственную координацию. Они также должны сбалансировать интересы общества с предпочтениями инвесторов, чтобы гарантировать, что принимающая страна действительно получает выгоды от ПИИ. Результаты опроса руководителей ТНК подчеркивают несколько приоритетов для политики развивающихся стран, стремящихся создать благоприятный деловой климат для ПИИ:

Ориентация политики и реформ на соответствующие типы инвесторов может максимизировать эффективность и минимизировать экономические издержки. Хотя большинство инвесторов, независимо от специфики, ценят определенные характеристики, такие как гарантии защиты инвестиций и прозрачность и предсказуемость, некоторые факторы политики более важны для конкретных типов инвесторов. Компании, осуществляющие ПИИ, ориентированные на повышение эффективности, более чув-



Рис. 24. Более четверти респондентов закрывали дочерние компании в развивающихся странах

Источник: расчеты на основе Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций.



Рис. 25. Причины ликвидации инвестиций различны, некоторые из них можно контролировать, некоторые — нет

Источник: расчеты на основе Исследования глобальной конкурентоспособности инвестиций.

Примечание. Диаграмма построена на основе ответов 219 респондентов, которые знали о закрытии своей компанией дочерней компании в развивающейся стране. Сумма долей не составляет 100%, поскольку респонденты могли выбрать до пяти наиболее релевантных для себя причин.

ствительны к инвестиционным стимулам. Относительно меньшие инвесторы более чувствительны к мерам государственной поддержки, а также неопределенности в отношении политики и регулирования. Производственные фирмы в большей степени реагируют на благоприятную для бизнеса политику в отношении импорта ресурсов, в то время как компании сферы услуг более чувствительны к неблагоприятным дей-

ствиям государства. Эти результаты подчеркивают необходимость адресных политических подходов со стороны правительств, которые должны иметь в виду конкретные типы ПИИ, которые они хотят привлечь, удержать и использовать для развития.

Важное значение имеет также реформа политики в области привлечения ПИИ и оказания дальнейших услуг инвесторам. Правительства, как правило, сосредоточены на привлечении ПИИ посредством мер стимулирования, поддержки и активного продвижения инвестиций. Хотя эти меры важны, инвесторы заявляют, что защита инвестиций еще более значима для них, предполагая, что усилия правительства должны также быть направлены на то, чтобы побудить инвесторов оставаться в стране и расширять свою деятельность. Политические инициативы должны включать укрепление гарантий защиты инвесторов, активное предоставление услуг после непосредственного инвестирования, реагирование на жалобы и поощрение связей с местными поставщиками.

Предсказуемая деятельность правительств по меньшей мере столь же важна для ТНК, как и законы и нормы, действующие в стране. Инвесторы отметили наибольшую важность прозрачности и предсказуемости деятельности государственных органов среди всех факторов инвестиционного климата. Инвесторы обращают внимание не только на политику на бумаге, но и на ее реализацию и администрирование. Недостатки при реализации политики могут включать бюрократическую неэффективность, сложные правила и процедуры, непредсказуемое или произвольное поведение органов власти. Устранение этих недостатков может не только привлечь новые инвестиции, но и предотвратить их ликвидацию существующими инвесторами.

Источники

AON Centre of Innovation and Analytics (2015) Global Risk Management Survey. U.K.: AON Centre of Innovation and Analytics.

Aterido R., Hallward-Driemeier M., Pagés C. (2011) Big Constraints to Small Firms' Growth? Business Environment and Employment Growth across Firms // Economic Development and Cultural Change. Vol. 59. No. 3. P. 609–647.

Kearney A.T. (2017) Foreign Direct Investment Confidence Index: Glass Half Full. Washington, DC.

Dunning J.H. (1993) Multinational Enterprises and the Global Economy. N. Y.: Addison Wesley.

Dunning J.H., Lundan S.M. (2008) Multinational Enterprises and the Global Economy. Cheltenham: Edward Elgar.

Echandi R., Krajcovicova J., Qiang C.Z.W. (2015) The Impact of Investment Policy in a Changing Global Economy. Policy Research Working Paper 7437. Washington, DC: World Bank.

Ernst & Young Emerging Markets Center (2015) EY's Attractiveness Survey Africa 2015: Making Choices. Ernst & Young Global Limited.

Gómez-Mera L., Kenyon T., Margalit Y., Reis J.G., Varela G. (2015) New Voices in Investment: A Survey of Investors from Emerging Countries. World Bank Studies. Washington, DC: World Bank.

Hufbauer G.C., Schott J.J., Cimino C., Viero M., Wada E. (2013) Local Content Requirements: A Global Problem. Policy Analyses 102. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.

Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) (2013) World Investment and Political Risk 2013. Washington, DC: MIGA.

Moran T.H. (1998) Foreign Direct Investment and Development: The New Policy Agenda for Developing Countries and Economies in Transition. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.

Moran T.H. (2006) *Harnessing Foreign Direct Investment for Development: Policies for Developed and Developing Countries*. Washington DC: Center for Global Development.

Moran T.H. (2011) *Foreign Direct Investment and Development: Launching a Second Generation of Policy Research: Avoiding the Mistakes of the First, Re-Evaluating Policies for Developed and Developing Countries*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.

The World Bank Group/MIGA (2002) *Foreign Direct Investment Survey: A Study Conducted by the Multilateral Investment Guarantee Agency with the Assistance of Deloitte & Touche LLP*. Washington, DC: The World Bank Group.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2007) *Elimination of TRIMS: The Experience of Selected Developing Countries*. N. Y. and Geneva.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2011) *Foreign Direct Investment in LDCs: Lessons Learned from the Decade 2001–2010 and the Way Forward*. New York and Geneva: UNCTAD.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2014) *World Investment Prospects Survey: 2013–2015*. N. Y.: UNCTAD.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2016) *World Investment Report 2016: Investor Nationality: Policy Challenges*. Geneva: UNCTAD.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2017) *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy*. Geneva: UNCTAD.

World Economic Forum (WEF) (2017) *The Global Risks Report 2017*, 12th Edition. Geneva: WEF.

World Bank (2014) *Conceptual Framework. Making Foreign Direct Investment Work for Sub-Saharan Africa: Local Spillovers and Competitiveness in Global Value Chains* / T. Farole, D. Winkler (eds). Washington, DC: World Bank.

Приложение

Таблица П1. Расположение штаб-квартир

Развитые экономики	Количество респондентов	Доля респондентов, %
Германия	111	14,72
Испания	80	10,61
США	60	7,96
Италия	53	7,03
Корея	37	4,91
Австрия	36	4,77
Япония	32	4,24
Франция	30	3,98
Великобритания	28	3,71
Нидерланды	22	2,92
Швеция	20	2,65
Швейцария	20	2,65
Канада	6	0,80
Бельгия	5	0,66
Австралия	4	0,53
ОАЭ	1	0,13

Уругвай	1	0,13
Чили	1	0,13
Тайвань	1	0,13
Исландия	1	0,13
Финляндия	1	0,13
Эстония	1	0,13
Дания	1	0,13

Развивающиеся экономики	Количество респондентов	Доля респондентов, %
ЮАР	35	4,64
Аргентина	23	3,05
Турция	20	2,65
Индия	16	2,12
Мексика	14	1,86
Болгария	10	1,33
Бразилия	9	1,19
Китай	8	1,06
Малайзия	6	0,80
Россия	6	0,80
Нигерия	4	0,53
Колумбия	4	0,53
Перу	4	0,53
Венесуэла	4	0,53
Беларусь	3	0,40
Босния и Герцеговина	3	0,40
Гватемала	3	0,40
Румыния	3	0,40
Сербия	3	0,40
Украина	3	0,40
Кения	2	0,27
Коста-Рика	2	0,27
Панама	2	0,27
Египет	1	0,13
Боливия	1	0,13
Ботсвана	1	0,13
Эквадор	1	0,13
Сальвадор	1	0,13
Пакистан	1	0,13
Сент-Люсия	1	0,13
Шри-Ланка	1	0,13
Свазиленд	1	0,13

Развивающиеся экономики	Количество респондентов	Доля респондентов, %
Таиланд	1	0,13
Узбекистан	1	0,13
Джибути	1	0,13

Таблица П2. Распределение респондентов по секторам

Сектор	Количество респондентов	Доля респондентов, %
<i>Первичный</i>	<i>48</i>	<i>6,37</i>
Сельское, лесное хозяйство, охота и рыболовство	22	2,92
Добыча нефти и других полезных ископаемых	26	3,45
<i>Промышленность</i>	<i>353</i>	<i>46,83</i>
Нефтепродукты, кокс и ядерное топливо	7	0,93
Агропереработка, продукты питания и напитки	24	3,18
Текстиль и изделия из кожи	23	3,05
Химия	24	3,18
Резина	5	0,66
Пластиковые изделия	14	1,86
Фармацевтика, биотехнологии и медицинские приборы	26	3,45
Металлы и металлические изделия	39	5,17
Неметаллические минеральные продукты	3	0,40
Дерево и продукты деревопереработки (кроме мебели)	3	0,40
Мебель	2	0,27
Бумага и бумажная продукция	6	0,80
Издательское дело	4	0,53
Автомобили, другие транспортные средства и оборудование	67	8,89
Информационно-коммуникационное оборудование	6	0,80
Машины, электронное оборудование и компоненты	64	8,49
Другая промышленность	36	4,77
<i>Услуги</i>	<i>336</i>	<i>44,56</i>
Электричество, газо- и водоснабжение	20	2,65
Альтернативная энергетика	19	2,52
Строительство	53	7,03
Оптовая и розничная торговля	43	5,70
Отели и рестораны	7	0,93
Другие услуги в сфере путешествий и туризма	8	1,06
Логистика, транспорт и хранение	35	4,64
Телекоммуникации	13	1,72
Компьютерные и программные услуги	10	1,33
Финансовые услуги, включая страховые	44	5,84
Недвижимость	4	0,53
Деловые услуги	18	2,39

Сектор	Количество респондентов	Доля респондентов, %
Профессиональные, научные и технические услуги	32	4,24
Услуги здравоохранения	8	1,06
Медиа и развлечения	7	0,93
Другие услуги	15	1,99
<i>Другое</i>	17	2,25
Всего	754	100,00

What Investors Want: Perceptions and Experiences of Multinational Corporations in Developing Countries

P. Kusek, A. Silva

Peter Kusek – Senior Investment Policy Officer in the World Bank Group’s Trade and Competitiveness Global Practice; 1818 H Street, NW Washington, DC 20433 United States; E-mail: pkusek@ifc.org

Andrea Silva – Global Investment and Competition Unit, Macroeconomics, Trade and Investment Global Practice World Bank Group; 1818 H Street, NW Washington, DC 20433 United States; E-mail: asilva5@ifc.org

Abstract

This paper discusses the results of a survey of multinational corporations with affiliates in developing countries. The paper explores corporate perspectives and decision making across the stages of the investment cycle: attraction, entry and establishment, operations and expansion, linkages with the local economy, and, in some cases, divestment and exit. Through interviews with 754 executives, the survey finds that political stability and a business-friendly regulatory environment are the top two factors influencing multinational corporations’ investment decisions in developing countries. Investors seek predictable, transparent, and efficient conduct of public agencies. The survey results also show that investors are heterogeneous, and their perceptions vary with motivation and size. Multinational corporations that are involved in efficiency-seeking investment are more selective than investors motivated by other considerations, and that relatively smaller multinational corporations are more sensitive to host country characteristics and investment climate factors than large firms.

Key words: foreign direct investment; multinational corporations; business survey; investment climate; international business; globalization; global value chains; investor perceptions

For citation: Kusek P., Silva A. (2018) What Investors Want: Perceptions and Experiences of Multinational Corporations in Developing Countries. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 4, pp. 160–194 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-08.

“What Investors Want: Perceptions and Experiences of Multinational Corporations in Developing Countries” by P. Kusek, A. Silva, English text¹.

© The World Bank. This translation was not created by The World Bank and should not be considered an official World Bank translation. The World Bank shall not be liable for any content or error in this translation.

References

AON Centre of Innovation and Analytics (2015) Global Risk Management Survey. U.K.: AON Centre of Innovation and Analytics.

Aterido R., Hallward-Driemeier M., Pagés C. (2011) Big Constraints to Small Firms’ Growth? Business Environment and Employment Growth across Firms. *Economic Development and Cultural Change*, vol. 59, no 3, pp. 609–647.

Kearney A.T. (2017) *Foreign Direct Investment Confidence Index: Glass Half Full*. Washington, DC.

¹ Kusek P., Silva A.A.L. (2018) What Investors Want: Perceptions and Experiences of Multinational Corporations in Developing Countries. Policy Research working paper no. WPS 8386. Washington, D.C.: World Bank Group. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/168711522241146651/What-investors-want-perceptions-and-experiences-of-multinational-corporations-in-developing-countries> (accessed 01 October 2018).

- Dunning J.H. (1993) *Multinational Enterprises and the Global Economy*. New York: Addison Wesley.
- Dunning J.H., Lundan S.M. (2008) *Multinational Enterprises and the Global Economy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Echandi R., Krajcovicova J., Qiang C.Z.W. (2015) The Impact of Investment Policy in a Changing Global Economy. Policy Research Working Paper 7437. Washington, DC: World Bank.
- Ernst & Young Emerging Markets Center (2015) EY's Attractiveness Survey Africa 2015: Making Choices. Ernst & Young Global Limited.
- Gómez-Mera L., Kenyon T., Margalit Y., Reis J.G., Varela G. (2015) *New Voices in Investment: A Survey of Investors from Emerging Countries*. World Bank Studies. Washington, DC: World Bank.
- Hufbauer G.C., Schott J.J., Cimino C., Vieiro M., Wada E. (2013) Local Content Requirements: A Global Problem. Policy Analyses 102. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) (2013) World Investment and Political Risk 2013. Washington, DC: MIGA.
- Moran T.H. (1998) *Foreign Direct Investment and Development: The New Policy Agenda for Developing Countries and Economies in Transition*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Moran T.H. (2006) *Harnessing Foreign Direct Investment for Development: Policies for Developed and Developing Countries*. Washington DC: Center for Global Development.
- Moran T.H. (2011) *Foreign Direct Investment and Development: Launching a Second Generation of Policy Research: Avoiding the Mistakes of the First, Re-Evaluating Policies for Developed and Developing Countries*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- The World Bank Group/MIGA (2002) Foreign Direct Investment Survey: A Study Conducted by the Multilateral Investment Guarantee Agency with the Assistance of Deloitte & Touche LLP. Washington, DC: The World Bank Group.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2007) Elimination of TRIMS: The Experience of Selected Developing Countries. New York and Geneva.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2011) Foreign Direct Investment in LDCs: Lessons Learned from the Decade 2001-2010 and the Way Forward. New York and Geneva: UNCTAD.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2014) World Investment Prospects Survey: 2013–2015. New York: UNCTAD.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2016) World Investment Report 2016: Investor Nationality: Policy Challenges. Geneva: UNCTAD.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2017) World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy. Geneva: UNCTAD.
- World Economic Forum (WEF) (2017) The Global Risks Report 2017, 12th Edition. Geneva: WEF.
- World Bank (2014) *Conceptual Framework*. Making Foreign Direct Investment Work for Sub-Saharan Africa: Local Spillovers and Competitiveness in Global Value Chains (T. Farole, D. Winkler (eds)). Washington, DC: World Bank.

Использование политики в целях развития для разрешения миграционного кризиса в Европе¹

А.А. Шенфельдт

Шенфельдт Алина Азатовна — магистр политических наук, аналитик Лаборатории антикоррупционной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 103070, Москва, Кривоколенный пер., д. 3; E-mail: alinakashapova1993@gmail.com

В фокусе статьи — использование европейскими странами политики по содействию развитию для разрешения миграционного кризиса. Европейская помощь в целях развития (ОПР) не избежала воздействия со стороны миграционного кризиса и стала инструментом для сглаживания его последствий в странах ЕС. Проведя полустандартизированные интервью с исследователями, должностными лицами и представителями гражданского общества, автор статьи делает вывод, что вместо стратегического планирования по разрешению проблемы, носящей структурный характер, ЕС и страны-члены приняли тактическое решение для достижения краткосрочной цели сдерживания миграции. В результате произошла политизация помощи в целях развития на доктринальном уровне и существенно изменился политический дискурс по вопросам миграции и ОПР. При этом, в то время как страны — члены ЕС действительно прибегли к чрезмерному использованию ОПР для приема беженцев в своих странах, многие программы развития ЕС в африканских странах были переименованы в программы, важные с миграционной точки зрения. В настоящий момент нет исследований, демонстрирующих, что произошло перераспределение помощи между странами-бенефициарами в результате политики борьбы с «коренными причинами» миграции.

Статья начинается с описания европейских политических рамок по использованию политики содействия развитию для управления миграцией. Далее описываются инициативы ЕС, направленные на продвижение вопросов миграции в повестку содействия развитию и анализируется подход стран — членов ЕС к использованию ОПР для приема беженцев. В заключительном разделе перечисляются основные проблемы, связанные с инструментализацией ОПР.

Ключевые слова: ОПР; миграция; кризис беженцев; миграционный кризис; помощь; коренные причины; развитие

Для цитирования: Шенфельдт А.А. (2018) Использование политики в целях развития для разрешения миграционного кризиса в Европе // Вестник международных организаций. Т. 13. № 4. С. 195–212 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-09.

Введение

В последние три года миграционный кризис стал одним из наиболее острых вопросов для политики Европейского союза. Тысячи людей из стран Ближнего Востока, Африки и Азии направились в Европу в поисках безопасности и достойной жизни.

В настоящей статье основное внимание уделяется реакции стран-доноров на преодоление миграционного кризиса. Одним из инструментов для разрешения кризиса выступила помощь в целях развития ЕС и стран-членов. Для помощи африканским странам в укреплении стабильности и улучшении контроля за миграцией был создан

¹ Статья поступила в редакцию в августе 2017 г.

специальный фонд, а в страны ЕС направлена официальная помощь развитию (ОПР) для приема беженцев.

Вопрос использования средств ОПР для преодоления миграционного кризиса и повышения эффективности управления миграцией широко обсуждается в экспертном сообществе. Среди рассматриваемых проблем — политизация помощи развитию, использование ОПР не для целей развития и предполагаемый неправильный подсчет объема средств, направляемых на достижение целевого показателя выделения 0,7% ВНД на ОПР. Настоящая статья преследует цель сопоставить краткосрочные и долгосрочные задачи политики содействия международному развитию (СМР) ЕС и его стран-членов на фоне миграционного кризиса.

В течение последнего десятилетия заметно вырос интерес исследователей к изучению взаимосвязи между процессами миграции и развития. Предполагается, что миграция может быть выгодной как для принимающих стран, так и для стран национальной принадлежности мигрантов, и способствовать экономическому росту и сокращению уровня бедности [Nyberg-Sørensen et al., 2002; Faist, 2008]. Одной из исследуемых проблем в связке миграция — развитие является продвижение миграционных интересов стран-доноров в повестке политики СМР. Вейл [Weil, 2002] предположил, что за политикой развития стран-доноров может стоять заинтересованность в насильственном возвращении нелегальных иммигрантов.

Подход к устранению «коренных причин» миграции с целью снижения миграционных потоков вызывает сомнения среди исследователей. Де Хаас [De Haas, 2007] утверждал, что, согласно эмпирическим и теоретическим данным, с ростом экономического и человеческого развития появляются большие возможности и стремления к эмиграции, по крайней мере в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Этот вывод подтверждается рядом работ, которые вносят свой вклад в понимание миграционного всплеска [Martin, Taylor, 1996]: развитие на горизонтальной оси и миграция по вертикальной оси представляют собой перевернутую U-образную кривую. Самые бедные слои населения не имеют достаточно средств для миграции, тогда как те, кто достаточно обеспечен, не видят необходимости в улучшении своего материального благосостояния [Black, 2009].

Ряд исследователей также проанализировали роль европейской ОПР в условиях нынешнего миграционного кризиса. Йорген Карлинг и Катрин Таллераас [Carling, Talleraas, 2016] предполагают, что фокус на устранении «коренных причин» миграции может нанести ущерб эффективности политики развития. Леонард ден Хертог [Hertog, 2016] утверждает, что «финансирование в этой сфере руководствуется скорее чрезвычайными ситуациями, чем политической программой» с рядом дублирующих друг друга политических документов и задач. Другой проблемой является возможное перераспределение помощи между странами-бенефициарами, что может привести к ущемлению интересов тех, кто нуждается в ней больше всего [Hauck et al., 2015].

Проанализировав действия стран-доноров, Анна Кнолл и Эндрю Шерифф [Knoll, Sherriff, 2017] пришли к выводу, что усиление сотрудничества по вопросам долгосрочного планирования помощи развитию со странами, являющимися странами происхождения или транзита беженцев и мигрантов, увеличит риск роста «забытых кризисов» в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

Авторы доклада Независимой комиссии по оценке воздействия помощи (ICAI) утверждают, что сокращение количества нерегулярных мигрантов не может быть заявлено в качестве основной задачи программы развития, тогда как разрешение «коренных причин» миграции является абсолютно приемлемой формулировкой цели [ICAI, 2017]. И, несмотря на появление подобных программ, к моменту написания отчета

(март 2017 г.) британские ведомства не разработали ни определения понятия «проекты развития, связанные с миграцией», ни списка подобных программ.

Гипотеза настоящей статьи заключается в том, что для достижения краткосрочной цели быстрого сокращения потока мигрантов и беженцев в Европу европейские донорские организации инструментализировали помощь в целях развития.

Методология исследования включает проведение полустандартизированных интервью с политическими деятелями, исследователями и представителями некоммерческих организаций (НКО). С шестью респондентами были проведены интервью по скайпу, два эксперта заполнили анкету с открытыми вопросами. Среди опрошенных респондентов четверо — представители НКО, три политических аналитика и один представитель Европейской комиссии. Вопросы к респондентам касались оценки политики европейских донорских организаций по реструктуризации средств ОПР на цели борьбы с «коренными причинами» миграции и разрешения кризиса беженцев в Европе. На двадцать запросов, направленных в агентства по СМР стран — членов ЕС, был получен только один ответ (с отказом).

Среди опрошенных экспертов большую часть составляют представители организаций гражданского общества, которые, возможно, в большей степени повлияли на результаты исследования. Опрошенные организации были соавторами открытых писем к европейским донорским организациям по изучаемому вопросу.

В начале статьи анализируется, как вопросы, связанные с миграцией, представлены в доктринальных документах ЕС в области политики развития. Затем описываются действия ЕС по продвижению вопросов миграции в повестку СМР. Далее рассматриваются вопросы использования ОПР странами — членами ЕС для внутренних расходов по приему беженцев и формулируются основные проблемы, связанные с политизацией помощи в целях развития.

Под «политизированной» помощью в статье мы будем понимать «политики и программы развития, созданные в соответствии с интересами внешней политики и политики безопасности стран-доноров и формально встроенные в стратегии СМР и гуманитарных практик» [Oxfam, 2011].

Нормативная база ЕС по вопросам миграции и развития

В последние годы необычайно острой для политики ЕС стала проблема растущего числа беженцев и нерегулярных мигрантов. Причиной массового исхода людей по всему миру являются вооруженные конфликты, терроризм, репрессивные режимы, неравенство и бедность. Рекордным стал 2015 г.: 65 млн вынужденно перемещенных людей [UNHCR, 2017]. В ЕС в 2015 г. было зафиксировано более 1,8 млн незаконных пересечений границы, в 2016 г. — 511 тыс., в 2017 г. — 205 тыс. [European Parliament, 2018].

Эксперты склоняются к мнению, что резкий рост миграционных потоков — следствие закономерного развития событий: большое число затяжных кризисов, недостаточная гуманитарная помощь в переполненных лагерях для беженцев в Турции, Ливане и Эфиопии вынудили насильственно перемещенных лиц искать более безопасные для жизни условия. К маю 2016 г. страны ЕС приняли только 6% насильственно перемещенных лиц [Edwards, 2016], а большинство беженцев получили убежище в странах Ближнего Востока и Африки [UNHCR, 2017].

В ответ на сложившуюся ситуацию европейские политические деятели разрабатывают подход «принципиального прагматизма», который предполагает совмещение внешних и внутренних механизмов для разрешения кризиса [Mackie et al., 2017].

В частности, внешним инструментом выступает ОПР для регулирования миграции: на территории ЕС помощь развитию частично направляется для приема беженцев, в то время как внешние программы ЕС должны способствовать разрешению «коренных причин», лежащих в основе миграции в развивающихся странах.

ЕС и его государства-члены совместно являются наиболее крупным донором ОПР в мире: 75,5 млрд евро в 2016 г. [European Commission, 2017b]. Основными бенефициарами европейской помощи развития стали Турция, Индия, Афганистан, Марокко и Сирия [European Commission, 2016c]. Глобальный подход к вопросам миграции и мобильности (ГАММ) 2005 г. создавался в качестве всеобъемлющей рамочной основы для определения политики ЕС по вопросам внешней миграции и предоставления убежища, дополняя внешнюю политику и политику СМР [European Commission, 2011]. Максимизация позитивного воздействия миграции и мобильности на развитие — одно из четырех приоритетных направлений стратегии ГАММ. Документ признает, что хорошее управление миграцией приносит существенные результаты для развития. Отдельно стоит отметить, что в документе нет упоминания о принятии мер в отношении «коренных причин» миграции.

По мере развития кризиса ГАММ в 2015 г. был заменен «Европейской повесткой дня по миграции». В отличие от предшествующего документа общий дискурс в отношении миграции поменялся на обеспечение оперативной и немедленной реакции на миграционный кризис [European Commission, 2016b]. Меняются и основные столпы миграционной политики ЕС: на передний план выходит вопрос сокращения стимулов для нерегулярной миграции и борьба с ее коренными причинами — гражданскими войнами, преследованиями, бедностью, безработицей и изменением климата.

Делегации ЕС в ключевых странах происхождения или транзита мигрантов и беженцев обязаны «докладывать о вопросах, связанных с миграцией, и продвигать миграционную повестку в политику сотрудничества в целях международного развития» [European Commission, 2015, p. 8]. Не только политика СМР должна быть направлена на разрешение долгосрочных коренных причин миграции, но и гуманитарная помощь должна способствовать максимизации эффекта от помощи беженцам и служить инструментом для борьбы с «коренными причинами» миграции.

«Европейская повестка» продвигает включение вопросов миграции в политику сотрудничества с третьими странами, позиционируя внешний механизм миграционной политики ЕС в качестве основы для диалога с ключевыми странами исхода и транзита беженцев и нерегулярных мигрантов. Согласно материалам Европейской комиссии, «в торговую политику и политику развития ЕС будут интегрированы позитивные и негативные стимулы для поощрения стран, демонстрирующих готовность к эффективному сотрудничеству с ЕС по вопросам регулирования миграции, а также для обеспечения соответствующих последствий для тех стран, которые отказываются от сотрудничества» [European Commission, 2016b]. И хотя вопрос взаимозависимости между развитием и миграцией более не является настолько приоритетным, как в стратегии ГАММ, один из разделов «Европейской повестки» все же посвящен «новой политике по легальной миграции», где признается позитивный эффект миграции на ЕС и страны происхождения мигрантов и беженцев.

Вслед за «Европейской повесткой» государства — члены ЕС в июне 2016 г. приняли «Рамочный документ о партнерстве по вопросам миграции», нацеленный на эффективное взаимодействие с третьими странами и согласованную политику по вопросам возвращения, реадмиссии и реинтеграции мигрантов. Краткосрочные цели политики предполагают увеличение показателей возвращения мигрантов на родину и разрушение

бизнес-моделей контрабандистов, долгосрочная цель — борьбу с «коренными причинами» миграции.

Свое недовольство в отношении принятия «Рамочного документа о партнерстве» выразила 131 НКО. По их мнению, документ предлагает стратегию сдерживания миграции и возвращения нелегальных мигрантов в качестве основной цели сотрудничества ЕС с развивающимися странами, в то время как сокращение миграционных потоков — основная цель внешней политики ЕС [Oxfam, 2016].

В результате к моменту нарастания кризиса на доктринальном уровне не оказалась стратегии, которая смогла бы предложить долгосрочный план по урегулированию миграционного вызова. ГАММ не давал ответов на потенциальный рост беженцев и мигрантов в ЕС, а в последующих документах основной фокус был сделан на предотвращении нелегальной миграции и налаживании сотрудничества по вопросам возвращения и реадмиссии со странами-партнерами. По этой причине долгосрочная цель по борьбе с «коренными причинами» миграции выступила скорее в качестве эвфемизма реальной политики сдерживания миграции в Европу.

Управление миграцией посредством политики СМР

Для обеспечения оперативного реагирования на кризис ЕС создал специальные целевые фонды, позволяющие аккумулировать большие объемы ОПР из разных источников в сжатые сроки, что создает возможности гибкого и всеобъемлющего ответа в случае чрезвычайной ситуации.

Чрезвычайный целевой фонд ЕС для Африки был создан в 2015 г., чтобы обеспечить «стабильность и разрешить коренные причины нерегулярной миграции и вынужденного переселения людей в Африке» [European Commission, 2016a]. В зоне его охвата 26 основных стран происхождения и транзита мигрантов и беженцев. Наряду с целями, направленными исключительно на развитие, такими как создание рабочих мест и улучшение продовольственной безопасности, управление миграцией «во всех аспектах» является одним из приоритетных направлений [European Commission, 2016a, р. 3] — борьба против нелегальной миграции и незаконного ввоза мигрантов, возвращение и реадмиссия.

Целевой фонд для Африки действительно оперативный и гибкий механизм: временные рамки для утверждения программы занимают 3–4 месяца в сравнении с 12–18 месяцами для традиционных проектов развития [European Commission, 2016d]. В 2016 г. треть финансирования была направлена на цели повышения устойчивости обществ, и столько же — на создание экономических возможностей. Проекты по урегулированию миграционных процессов и хорошему управлению получили по 17% финансирования. В 2017 г. возросла доля финансирования на управление миграцией (23%) [European Commission, 2017a]. При этом страны Северной Африки получили финансирование исключительно на проекты, нацеленные на улучшение управления миграцией.

Исследователи склоняются к мнению, что целевые фонды ЕС позволяют использовать помощь развитию более последовательно в достаточно нестабильных условиях, по сравнению с менее гибкой традиционной ОПР [интервью с политическим аналитиком № 1]. Тем не менее это краткосрочная мера, которая не может быть использована для разрешения долгосрочных приоритетов [интервью с политическим аналитиком № 2]. Волкер Хок [Hauck et al., 2015] утверждает, что политическое давление, требующее быстрого реагирования и немедленных результатов, ведет к большим рискам, что «важные уроки международного сотрудничества будут забыты».

Представитель Европейской комиссии в интервью признал, что целевые фонды являются временными мерами, понимая, что в будущем миграционные потоки не уменьшатся, а, напротив, возрастут. По этой причине, несмотря на позитивный эффект, генерируемый целевыми фондами, долгосрочный и структурный характер проблемы требует более надежных подходов.

Что касается взаимозависимости процессов миграции и развития, все представители НКО и политические аналитики, опрошенные для настоящего исследования, утверждают, что с ростом развития миграционные потоки увеличиваются, как минимум в краткосрочной перспективе. Логика Целевого фонда для Африки заключается в создании лучших возможностей для развития в странах Африки, чтобы лишить потенциальных мигрантов мотивации покинуть страну [интервью с политическим аналитиком № 1]. Однако пока не существует эмпирических данных, демонстрирующих, что программы развития снижают стимулы потенциальных мигрантов для миграции. Между тем один из респондентов заявил, что «исследования не имеют значения, это исключительно политический вопрос» [интервью с представителем НКО № 1]. Несмотря на то, что политические деятели в курсе выводов исследователей о корреляции между развитием и миграцией, ими движут политические мотивы.

По мнению представителя Европейской комиссии, основная цель ЕС — не остановить миграцию, а сделать ее более безопасной. Задача заключается в создании условий, при которых миграция становится не единственным выходом из ситуации, а люди имеют возможность остаться в своей стране. В связи с этим уместно говорить не только о борьбе с «коренными причинами» миграции, но и с «коренными причинами» бедности.

При этом другой представитель НКО (№ 3) признает, что большинство проектов, финансируемых Целевым фондом для Африки, не вызывают вопросов. Так, 85% финансирования в Нигере направляется на программы развития, 15% — на управление границами. Это объясняется тем, что многие делегации ЕС, а также ООН, НКО и партнеры — исполнители программ на местах не намереваются останавливать миграцию.

Некоторые респонденты в интервью утверждали, что вместо переориентации европейской ОПР произошло переименование традиционных программы развития в «программы, связанные с миграцией» (migration-related) [политический аналитик № 2; представитель НКО № 3; Knoll, Sheriff, 2017]. Хотя инвестирование в помощь развитию необязательно приведет к сокращению миграционных потоков, переименование проектов в «миграционно важные» стало сильным аргументом в пользу мобилизации финансирования [интервью с политическим аналитиком № 2].

Тем не менее некоторые НКО высказывают опасения в отношении внедрения индикаторов, демонстрирующих, сколько людей отказались от потенциальной миграции. Представитель Европейской комиссии утверждает, что «на политическом уровне существует давление на агентства по содействию развитию и доноров в целом по использованию помощи развитию для разрешения так называемого миграционного кризиса», и что некоторые политики действительно выражают желание внедрить подобные критерии. Однако в сообществе доноров такие требования воспринимаются как «наивные» и невозможные для исполнения [интервью с представителем Европейской комиссии].

В отчете ICAI [ICAI, 2017] авторы отмечают ряд проблем, связанных с переименованием программ развития в программы, связанные с миграцией. В частности, причинно-следственные связи между помощью развитию и решениями об осуществлении нерегулируемой миграции очень сложны, а также требуются более продвинутые механизмы мониторинга и оценки подобных программ для обеспечения их эффективности.

ОПР для нужд государств – членов ЕС: расходы на прием беженцев

Помимо совместного ответа ЕС каждая страна-член предприняла собственные усилия по аккумулярованию средств для приема беженцев на своей территории. Один из инструментов – включение расходов, связанных с приемом беженцев, в бюджет ОПР. В соответствии с правилами отчетности Комитета по оказанию помощи в целях развития (КРС) ОЭСР, принятых в 1988 г., государства-члены имеют право использовать ОПР для покрытия расходов, связанных с приемом беженцев, на протяжении первых 12 месяцев их пребывания. Расходы включают временное содержание: питание, проживание и обучение, а также возвращение в страну происхождения или добровольное переселение в другую развивающуюся страну. Расходы на интеграционные мероприятия или вынужденную депортацию не могут быть рассмотрены в качестве ОПР [OECD DAC, 2016a].

До 2017 г. КРС оставлял некоторые вопросы отчетности на усмотрение стран-членов, что вызывало сложность в сравнительном анализе между странами. В октябре 2017 г. ОЭСР – КРС разработал пояснения о том, что расходы на содержание центров, обеспечение безопасности границ, возвращение заявителей, чьи ходатайства об убежище были отклонены, не могут быть включены в ОПР [OECD DAC, 2017a].

В связи с кризисом средства, направленные на покрытие расходов на прием беженцев, с 2010 по 2016 г. увеличились в 3 раза, составив 10,8% от общего объема помощи развитию [OECD DAC, 2017d]. Что касается ЕС и его стран-членов, то этот показатель составил 14,2% в 2016 г. (12,9% в 2015 г.) (рис. 1). Несмотря на то что расходы на прием беженцев значительно выросли, общая сумма ОПР стран – членов ЕС также возросла до 75,5 млрд евро. Если расходы на беженцев увеличились на 1,9 млрд евро, то в целом ОПР возросла до 7,6 млрд евро, что говорит о росте ОПР не только за счет увеличения затрат на прием беженцев, но и за счет дополнительного финансирования [European Commission, 2016e]. Тем не менее, если взять в расчет обязательство по достижению целевого показателя по ОПР в размере 0,7% от ВНД, коллективная ОПР ЕС составляет 0,51% от общего ВНД. Однако без учета расходов на прием беженцев этот показатель составил бы лишь 0,41% [Knoll, Sheriff, 2017].

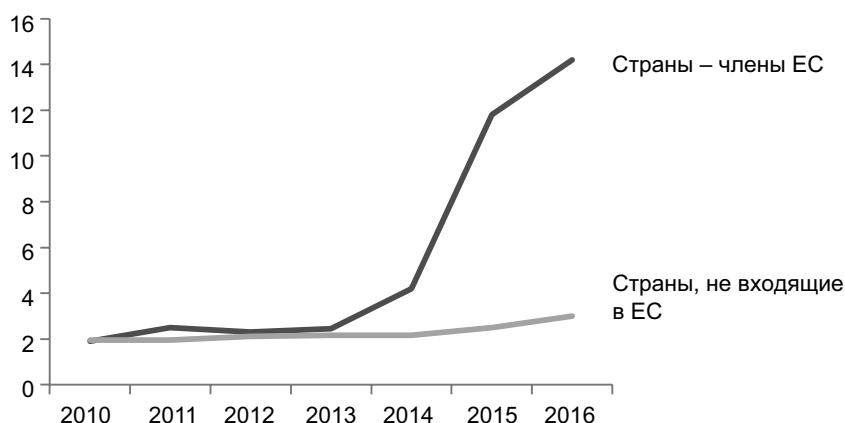


Рис. 1. Сравнение расходов на прием беженцев от общей доли ОПР между членами ОЭСР – КРС – странами – членами ЕС и остальными странами

Источник: [OECD, с. а.].

Более половины стран – членов ОЭСР – КСР прибегли к альтернативным источникам финансирования на цели приема беженцев, тем не менее некоторые государства направили более 20% бюджета ОПР для поддержки беженцев на территории своих стран в 2016 г.: Австрия зачла 37,7% своей ОПР в качестве средств, выделенных на прием беженцев, Италия – 34,3%, Германия – 25,2%, Дания – 17,7%, Швеция – 16,9% [OECD DAC, 2017d] (рис. 2).

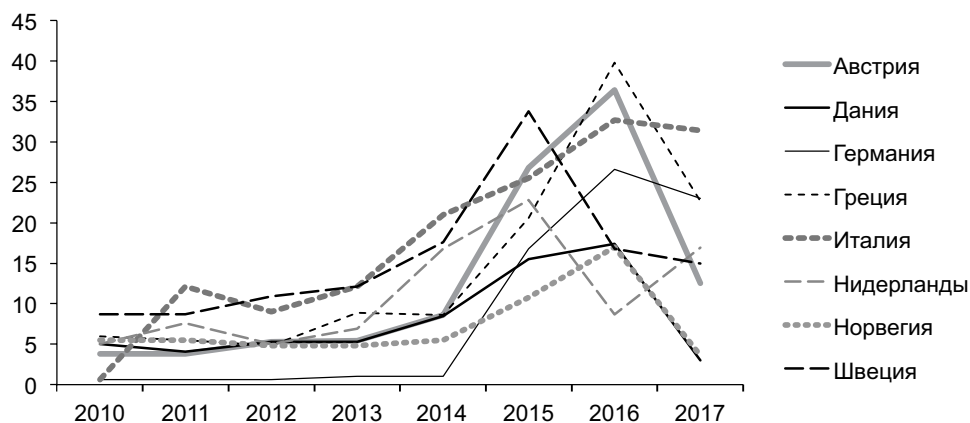


Рис. 2. Расходы на прием беженцев от общего объема ОПР

Источник: [OECD DAC, 2017d].

К 2017 г., после завершения острой фазы кризиса, расходы почти всех европейских членов ОЭСР – КСР на прием беженцев сократились, что, безусловно, является хорошей тенденцией. Тем не менее объем помощи, который остается внутри стран-доноров, все еще весьма значителен. Наглядным примером служит тот факт, что европейские члены ОЭСР – КСР выделяют в 3 раза больше ОПР на внутренние расходы по приему беженцев (9,7 млрд долл.), чем на страны происхождения большинства беженцев и мигрантов – Сирию, Афганистан, Сомали, Южный Судан и Судан (3,2 млрд долл.) в 2016 г. [OECD DAC, 2017a] (рис. 3).

Представители НКО считают, что расходы на беженцев внутри стран-доноров не должны рассчитываться как часть помощи развитию, поскольку «они не связаны с задачами улучшения качества жизни людей в развивающихся странах» [CSO Joint Statement, 2017]. В частности, они ссылаются на постановление Секретариата ОЭСР – КСР, вышедшее 15 лет назад, в отношении риска того, что включение расходов на прием беженцев внутри стран-доноров может подорвать доверие к ОПР.

Среди исследователей нет единого мнения. Некоторые считают, что выделение ОПР на внутренние инстанции по приему беженцев не может быть оценено позитивно, поскольку это уже не помощь «развитию». Другие исследователи считают, что пока страны достигают целевого показателя 0,7% ОПР/ВНД, они имеют право прибегать к фондам ОПР для обеспечения поддержки беженцев на территории своих стран.

В отчете Всемирного банка утверждается, что дальнейшее увеличение расходов на прием беженцев приведет к нехватке средств на помощь развитию и гуманитарную помощь, что, в свою очередь, усугубит миграционный кризис [World Bank, 2016]. Между тем бывший Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун называл подобную политику «контрпродуктивной» [Siegfrid, 2015].

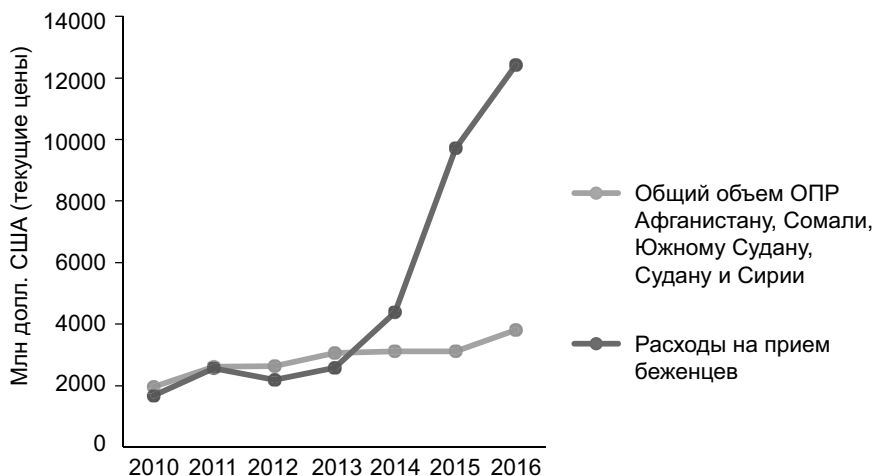


Рис. 3. Сравнение распределения ОПР ЕС и стран-членов на прием беженцев в странах-донорах и на страны происхождения основного числа беженцев и мигрантов

Источник: [OECD, с. а.].

Политизация помощи развитию

Одной из основных проблем, по мнению респондентов и экспертов, является инструментализация ОПР. ЕС должна придерживаться Лиссабонского договора, в котором помощь развитию призвана искоренить бедность [Treaty of Lisbon, 2007], Пусанских принципов об эффективности помощи развитию [OECD, 2011] и Парижских принципов о приверженности стран-партнеров и согласовании помощи в соответствии со стратегией стран-партнеров [OECD, 2005]. Вместо этого нормативные документы ЕС представляют ОПР в качестве рычага для управления миграцией, что может быть рассмотрено как нарушение взятых на себя обязательств.

Целевые фонды позволяют ЕС «реагировать на определенные чрезвычайные ситуации и кризисы, которые находятся высоко в политической повестке дня, за счет других кризисов, которые менее сильны для разрешения» [интервью с политическим аналитиком № 1]. Карлинг и Таллерас [Carling, Talleraas, 2016] также обеспокоены этой проблемой и полагают, что «вместо того, чтобы направлять помощь туда, где существует в ней наибольшая потребность, ее распределение зависит от миграционной повестки дня ЕС».

Глобальная стратегия по внешней политике и политике безопасности ЕС [European Union, 2016], совершенно ясно представляет ОПР в рамках всей внешней политики, ссылаясь на «принципиальный прагматизм» [European Union, 2016, p. 8], где использование ОПР выступает в качестве инструмента для более широких целей управления миграцией и сдерживания миграционных потоков в Европу.

Одной из важных проблем является изменение общественного дискурса о миграционном кризисе и ОПР. Позитивная риторика о возможностях, к которым приводят миграционные процессы, сменилась на позиционирование миграции в качестве «вызова», «кризиса», «проблемы». Все респонденты, опрошенные для настоящего исследования, использовали термин «мнимый кризис» или «воспринимающийся как кризис». Один из респондентов отметил, что «темпы, с которыми люди прибывают

в Европу, совершенно посильны для европейских государств, и это ни в коем случае не кризис. Единственная причина, объясняющая появление кризиса, — политическая неготовность стран-членов» [интервью с представителем НКО № 3].

Внутри сообщества также существуют опасения по поводу трактовки вопросов миграции в публичном дискурсе. Луиз Арбур, специальный представитель Генерального секретаря ООН по вопросам международной миграции, утверждает, что «ошибочное представление об увеличивающихся потоках нерегулируемой миграции, возникающее наряду с неуверенностью в способности исполнительных органов власти эффективно разрешить ситуацию, усиливает нетерпимость и неприятие мигрантов» [United Nations, 2017].

Призыв к изменению дискурса о беженцах прозвучал также от ОЭСР — КСР. Они сожалеют, что беженцы воспринимаются как «бремя», «незаконно вторгшиеся нарушители» или «потенциальные террористы». ОЭСР — КСР утверждают, что «дискурсы, позитивные или негативные, могут иметь реальные и значимые последствия для формирования политики» [OECD DAC, 2017c].

Риторика также изменилась в отношении ОПР, ее уже не представляют исключительно как средство повышения уровня жизни в развивающихся странах. Введение позитивных и негативных стимулов при выделении ОПР характеризует ее в качестве инструмента давления для проведения необходимой ЕС миграционной политики.

При этом Майкл Клеменс и Ханна Постел [Clemens, Postel, 2017] утверждают, что пока недостаточно доказательств того, что фактическое распределение помощи развитию следует риторике борьбы с «коренными причинами» миграции, и статистика не демонстрирует увеличившихся потоков помощи в страны исхода или транзита беженцев и мигрантов. Согласно теории Хайна де Хааса [de Haas, 2013], существуют «пробелы» между политическим дискурсом, доктринами, реализацией политики и результатами. В рассматриваемом контексте риторика действительно оказала воздействие на политические документы, сделав борьбу с «коренными причинами» миграции фокусом политики ОПР, однако все еще сохраняется пробел в «реализации политики». Согласно Х. де Хаасу, эти пробелы могут возникнуть, если политические документы нереалистичны или оторваны от существующих миграционных практик, что также может быть актуально и в текущей ситуации.

В долгосрочной перспективе существует опасность усугубления ситуации с нарушением прав человека. Отчет ICAI [ICAI, 2017] предупреждает, что планирование программной деятельности с учетом вопросов миграции может нанести непреднамеренный вред, особенно в нестабильных государствах. К примеру, с особым вниманием нужно подходить к оказанию поддержки пограничных служб и центров задержания в Ливии, где властями не признается право человека на убежище.

Сохраняется значительный разрыв между реалиями миграционного кризиса и его восприятием обществом, в результате чего миграционный кризис стал частью политики «постправды». В 2016 г. «постправда» стала словом года по версии Оксфордского словаря и означает обстоятельства, при которых реальные факты являются менее значимыми в формировании общественного мнения, чем обращение к эмоциям и персональным убеждениям [Oxford Dictionary, с. а.].

«Постправда» характеризует подход руководства некоторых европейских стран и к миграционной проблеме. Тот факт, что Европа приняла только 6% беженцев со всего мира и, имея такой потенциал, могла бы принять еще больше, стал второстепенным. Многие граждане ЕС считают, что их страны приняли намного больше беженцев, чем это произошло на самом деле. Например, в Великобритании жители предполагают, что их правительство приняло вдвое больше беженцев, чем в реальности. В Германии

и Франции граждане переоценивают действия своих правительств в 5 раз [Aurora Prize for Awakening Humanity, 2016].

Оценивая действия европейских стран-доноров, можно сделать вывод, что ЕС и его государства-члены выступили с краткосрочным решением: ни целевые фонды, ни внутреннее использование ОПР для беженцев не могут в долгосрочной перспективе стать ответом на затянувшиеся кризисы. Для того чтобы обеспечить благосостояние для развивающихся стран, донорские организации вынуждены действовать в условиях постправды. Помощь развитию не избежала политизации, а, напротив, была подчинена целям урегулирования миграционной политики. Чрезмерное использование ОПР для приема беженцев в странах-донорах и привязывание помощи к миграции нарушает фундаментальные принципы предсказуемости помощи развитию и ее эффективности.

Заключение

Проанализировав эволюцию доктринальных документов ЕС по вопросам миграции и развития, а также ключевые действия агентств по развитию стран — членов ЕС, мы пришли к следующим выводам. Во-первых, к началу кризиса в ЕС не оказалось соответствующей стратегии, которая бы предложила долгосрочный алгоритм действий по урегулированию ситуации и приему большого числа беженцев и мигрантов. Более того, не было принято никакой долгосрочной стратегии за исключением спорного подхода по борьбе с «коренными причинами» миграции.

Во-вторых, для смягчения давления кризиса на европейские страны страны-доноры предложили краткосрочное решение по сдерживанию потоков мигрантов и беженцев в Европу и направили значительные объемы помощи в целях развития на прием беженцев на территории своих стран.

В-третьих, кризис существенно повлиял на общую риторику о миграции и развитии на фоне произошедшей на доктринальном уровне политизации ОПР, «принципиальный прагматизм» в использовании ОПР для реализации интересов ЕС формально вписан в нормативные документы. Между тем в результате «пробелов в реализации политики» существует разрыв между политикой по борьбе с «коренными причинами» миграции и ее имплементацией на местах: к настоящему моменту многие программы развития были лишь переименованы в проекты, связанные с миграцией, и пока нет исследований, подтверждающих перераспределение помощи между странами-реципиентами.

Политизация помощи, пусть произошедшая пока лишь только на доктринальном уровне, подрывает политическое влияние ЕС и доверие к ОПР, и может иметь долгосрочные последствия для ЕС и его стран-членов. Дальнейшее использование ОПР в качестве политического инструмента может сказаться на эффективности ОПР и негативно отразиться на обеспечении безопасности как для стран-доноров, так и для населения стран-реципиентов.

Миграционный кризис может стать отличной возможностью для пересмотра политики в области развития, поскольку именно ОПР и гуманитарная помощь играют жизненно важную роль в решении широкомасштабных задач по всему миру. Главное — придерживаться принципов, регулирующих использование ОПР и гуманитарной помощи: приверженности и согласования, предсказуемости ОПР и беспристрастности гуманитарной помощи. В противном случае возрастут риски всплеска «забытых кризисов» [Knoll, Sheriff, 2017], повышения нестабильности в странах, не являющихся странами происхождения или транзита для беженцев и мигрантов, или странах, отка-

зываются сотрудничать с ЕС по вопросам возвращения нелегальных мигрантов и их реадмиссии. Учитывая высокую вероятность новых волн миграции в будущем, требуется долгосрочное видение проблемы.

Источники

Aurora Prize for Awakening Humanity (2016) Aurora Humanitarian Index 2016. Режим доступа: <https://auro-raprice.com/en/aurora/detail/9601/first-annual-humanitarian-index-released> (дата обращения: 30.08.2018).

Black R., Gent S. (2006) Sustainable Return in Post-Conflict Contexts // International Migration. Vol. 44. No. 3. P. 15–38.

Carling J., Talleraas C. (2016) Root Causes and Drivers of Migration: Implications for Humanitarian Efforts and Development Cooperation. Oslo: PRIO Paper.

Clemens M.A., Postel H.M. (2018) Deterring Emigration with Foreign Aid: An Overview of Evidence from Low-Income Countries. CGD Policy Paper 119 / Center for Global Development, Washington DC. Режим доступа: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/deterring-emigration-foreign-aid-overview-evidence-low-income-countries.pdf> (дата обращения: 30.08.2018).

Czaika M., de Haas H. (2013) The Effectiveness of Immigration Policies // Population and Development Review. Vol. 39. No. 3. P. 487–508.

De Haas H. (2007) Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration // Development and Change. Vol. 38. No. 5. P. 819–841.

Den Hertog L. (2016) EU Budgetary Responses to the ‘Refugee Crisis:’ Reconfiguring the Funding Landscape. CEPS Papers in Liberty and Security in Europe No. 93, Centre for European Policy Studies, Brussels.

Edwards A. (2016) Global Forced Displacement Hits Record High. United Nations Refugee Agency (UNHCR) News. Режим доступа: <http://www.unhcr.org/afr/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html> (дата обращения: 30.08.2018).

European Commission (2011) Communication on the Global Approach to Migration and Mobility.

European Commission (2015) Communication on the European Agenda on Migration.

European Commission (2016a) The EU Emergency Trust Fund for Africa: Trust Fund for Stability and Addressing Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa. Режим доступа: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_ec_format_eu_emergency_trust_fund_for_africa_2017.pdf (дата обращения: 30.08.2018).

European Commission (2016b) Communication on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries Under the European Agenda on Migration. Strasbourg. 7 June.

European Commission (2016c) EU Aid Explorer. Режим доступа: <https://euaidexplorer.ec.europa.eu/AidOverview.do> (дата обращения: 30.08.2018).

European Commission (2016d) EU Trust Fund for Africa: 2016 Annual Report. Режим доступа: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eutf_2016_annual_report_final_en.pdf (дата обращения: 30.08.2018).

European Commission (2016e) EU Official Development Assistance Reaches Highest-Ever Share of Gross National Income. Режим доступа: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1362_en.htm (дата обращения: 30.08.2018).

European Commission (2017a) EU Trust Fund for Africa: 2017 Annual Report. Режим доступа: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/2017_tffa_en_web_lowres_final05.pdf (дата обращения: 30.08.2018).

European Commission (2017b) EU Official Development Assistance Reaches Highest Level Ever. Режим доступа: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-916_en.htm (дата обращения: 30.08.2018).

European Parliament (2017) Recent Migration Flows to the EU, Briefing Infographic. Режим доступа: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614604/EPRS_BRI%282017%29614604_EN.pdf (дата обращения: 30.08.2018).

European Parliament (2018) Recent Migration Flows to the EU, Briefing Infographic. Режим доступа: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621862/EPRS_BRI\(2018\)621862_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621862/EPRS_BRI(2018)621862_EN.pdf) (дата обращения: 30.08.2018).

European Union (2016) Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Режим доступа: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (дата обращения: 30.08.2018).

Faist T. (2008) Migrants as Transnational Development Agents: An Inquiry into the Newest Round of the Migration–Development Nexus // *Population, Space and Place*. Vol. 14. No. 1. P. 21–42.

Hauck V., Knoll A., Cangas A.H. (2015) EU Trust Funds: Shaping More Comprehensive External Action? Briefing Note No. 81, European Centre for Development Policy Management, Maastricht.

Independent Commission for Aid Impact (2017) The UK's Aid Response to Irregular Migration in the Central Mediterranean. Режим доступа: <https://icaei.independent.gov.uk/html-report/uks-aid-response-irregular-migration-central-mediterranean/> (дата обращения: 30.08.2018).

Joint CSO Statement to the OECD DAC members (2017) Режим доступа: <https://www.oecd.org/dac/CSO%20inputs%20on%20clarification%20of%20rules%20on%20ODA%20to%20in-donor%20refugee%20costs.pdf> (дата обращения: 30.08.2018).

Knoll A., Sheriff A. (2017) Making Waves: Implications of the Irregular Migration and Refugee Situation on Official Development Assistance Spending and Practices in Europe. ECDPM Contributing Document, European Centre for Development Policy Management, Maastricht.

Mackie J., Deneckere M., Galeazzi G. (2017) Matching Means to Priorities: Challenges for EU-Africa Relations in 2017. ECDPM Challenges Paper Iss. 8, European Centre for Development Policy Management, Maastricht.

Martin P.L., Taylor J.E. (1996) The Anatomy of a Migration Hump. Development Strategy, Employment, and Migration: Insights from Models / J.E. Taylor (ed.). Paris: OECD. P. 43–62.

Nyberg-Sørensen N., Van Hear N., Engberg-Pedersen P. (2002) The Migration – Development Nexus: Evidence and Policy Options State-of-the-Art Overview // *International Migration*. Vol. 40. No. 5. P. 3–47.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (с. а.) Statistics on Development. Режим доступа: <https://data.oecd.org/development.htm> (дата обращения: 30.08.2018).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2005) The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action. Режим доступа: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf> (дата обращения: 30.08.2018).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011) Busan Partnership for Effective Development Co-operation. Режим доступа: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf> (дата обращения: 30.08.2018).

Organisation for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee (OECD DAC) (2016a) Methodologies for Reporting In-donor Refugee Costs. Paris. Режим доступа: <https://www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodologicalNote.pdf> (дата обращения: 30.08.2018).

Organisation for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee (OECD DAC) (2016b) Development Aid Rises Again in 2015, Spending on Refugees Doubles. Режим доступа: <http://www.oecd.org/dac/development-aid-rises-again-in-2015-spending-on-refugees-doubles.htm> (дата обращения: 30.08.2018).

Organisation for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee (OECD DAC) (2017a) Clarifications to the Statistical Reporting Directives on In-Donor Refugee Costs. Режим доступа: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2017\)35/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2017)35/FINAL&docLanguage=En) (дата обращения: 30.08.2018).

Organisation for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee (OECD DAC) (2017b) Table 1: Net Official Development Assistance from DAC and Other Donors in 2016.

Organisation for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee (OECD DAC) (2017c) Refugee Realities: Policy-Making and Recreating the Refugee Narrative. Режим доступа: https://www.oecd.org/dac/Refugee_Realities_Concept_Note_May%2019.pdf (дата обращения: 30.08.2018).

Organisation for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee (OECD DAC) (2017d) Development aid rises again in 2016. Режим доступа: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-detailed-summary.pdf> (дата обращения: 30.08.2018).

Oxfam (2011) Whose Aid is it Anyway? Politicizing Aid in Conflicts and Crises. Briefing Paper No. 145. Режим доступа: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp145-whose-aid-anyway-100211-en_0.pdf (дата обращения: 30.08.2018).

Oxfam (2016) Joint NGO Statement Ahead of the European Council of 28–29 June 2016. Режим доступа: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/jointstatementeumigrationresponse.pdf (дата обращения: 30.08.2018).

Oxford Dictionaries (с. а.) Word of the Year 2016. Режим доступа: <https://en.oxforddictionaries.com/word-of-the-year/word-of-the-year-2016> (дата обращения: 30.08.2018).

Siegfried K. (2015) How the Refugee Crisis is Hurting Foreign Aid. IRIN, 18 November. Режим доступа: <http://www.irinnews.org/report/102225/how-refugee-crisis-hurting-foreign-aid> (дата обращения: 30.08.2018).

World Bank (2016) Conference: Forcibly Displaced: Toward A Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts, Washington DC, 15 September.

Treaty of Lisbon (2007) Режим доступа: http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC_19 (дата обращения: 30.08.2018).

United Nations Refugee Agency (UNHCR) (2017) Global Trends – Forced Displacement in 2016. UNHCR Report. Режим доступа: <http://www.unhcr.org/globaltrends2016/> (дата обращения: 30.08.2018).

United Nations (UN) (2017) Consultations on Migration Compact Begin; UN Envoy Urges Policies that Reject ‘Us vs. Them’ Tactics. UN News Centre, 8 May. Режим доступа: <https://refugeesmigrants.un.org/consultations-migration-compact-begin-un-envoy-urges-policies-reject-‘us-vs-them’-tactics> (дата обращения: 30.08.2018).

Weil P. (2002) Towards a Coherent Policy of Co-Development // International Migration. Vol. 40. No. 3. P. 41–56.

Приложение. Список респондентов

1. Anonymous, NGO (Questionnaire in March 2017).
2. Anonymous, think-tank (Interview in April 2017).
3. European Commission Official (Interview in March 2017).
4. Den Hertog, Leonhard. Centre for European Policy Studies (Interview in March 2017).
5. Deneckere, Matthias. European Centre for Development Policy Management (Interview in March 2017).
6. Jeune, Hilary. Oxfam International (Interview in March 2017).
7. Simons, Rupert. Publish What You Fund (Interview in March 2017).
8. Vanderstappen, Cecile. CNCD-11.11.11 (Questionnaire in April 2017).

The European Development Response to the Refugee and Migration Crisis¹

A. Shenfeldt

Alina Shenfeldt – MA, Analyst, Laboratory of Anticorruption Policy, National Research University Higher School of Economics; 20 Myasnitskaya Str., Moscow, 101000, Russian Federation; E-mail: alinakashapova1993@gmail.com

Abstract

This paper is focused on the European development response to the refugee and migration crisis. European development aid was impacted by the refugee and migration crisis and appeared to be a tool to smooth the consequences of the crisis in Europe. The author conducted semi-structured interviews with scholars, policymakers and representatives of civil society and came to conclusion that the European Union (EU) and its members, instead of developing a strategic programme to resolve this structural issue, used a tactical solution to achieve the short-term goal of stopping migration. Short-term motivations prevailed over a long-term strategy and resulted in the politicization of development aid in policy papers: there was a significant change in the discourse regarding migration and development assistance. While EU members have indeed excessively used official development assistance (ODA) to host refugees in their countries, EU development programmes in African countries have been largely relabeled as “migration-related.” So far there is no evidence-based research that redistribution of aid beneficiaries has taken place as a result of the policy to tackle the “root causes” of migration.

This paper first outlines the European policy framework on development assistance which is aimed at migration management. Then it identifies the EU initiatives to mainstream migration into the development agenda, and considers members’ use of ODA to cover domestic expenses for refugees and asylum seekers. The paper concludes by outlining the key concerns regarding instrumentalization of aid.

Key words: ODA; migration; refugee; crisis; aid; root causes; development

For citation: Shenfeldt A. (2018) The European Development Response to the Refugee and Migration Crisis. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 4, pp. 195–212 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-09.

References

- Aurora Prize for Awakening Humanity (2016) Aurora Humanitarian Index 2016. Available at: <https://auro-prize.com/en/aurora/detail/9601/first-annual-humanitarian-index-released> (accessed 30 August 2018).
- Black R., Gent S. (2006) Sustainable Return in Post-Conflict Contexts. *International Migration*, vol. 44, no 3, pp. 15–38.
- Carling J., Talleraas C. (2016) Root Causes and Drivers of Migration: Implications for Humanitarian Efforts and Development Cooperation. PRIO Paper, Peace Research Institute Oslo, Oslo.
- Clemens M.A., Postel H.M. (2018) Deterring Emigration with Foreign Aid: An Overview of Evidence from Low-Income Countries. CGD Policy Paper 119, Center for Global Development, Washington DC. Available at: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/deterring-emigration-foreign-aid-overview-evidence-low-income-countries.pdf> (accessed 30 August 2018).
- Czaika M., de Haas H. (2013) The Effectiveness of Immigration Policies. *Population and Development Review*, vol. 39, no 3, pp. 487–508.

¹ The editorial board received the article in August 2017.

De Haas H. (2007) Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration. *Development and Change*, vol. 38, no 5, pp. 819–841.

Den Hertog L. (2016) EU Budgetary Responses to the ‘Refugee Crisis:’ Reconfiguring the Funding Landscape. CEPS Papers in Liberty and Security in Europe no 93, Centre for European Policy Studies, Brussels.

Edwards A. (2016) Global Forced Displacement Hits Record High. United Nations Refugee Agency (UNHCR) News. Available at: <http://www.unhcr.org/afr/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html> (accessed 30 August 2018).

European Commission (2011) Communication on the Global Approach to Migration and Mobility.

European Commission (2015) Communication on the European Agenda on Migration.

European Commission (2016a) The EU Emergency Trust Fund for Africa: Trust Fund for Stability and Addressing Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa. Available at: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_ec_format_eu_emergency_trust_fund_for_africa_2017.pdf (accessed 30 August 2018).

European Commission (2016b) Communication on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries Under the European Agenda on Migration. Strasbourg, 7 June.

European Commission (2016c) EU Aid Explorer. Available at: <https://euaidexplorer.ec.europa.eu/AidOverview.do> (accessed 30 August 2018).

European Commission (2016d) EU Trust Fund for Africa: 2016 Annual Report. Available at: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eutf_2016_annual_report_final_en.pdf (accessed 30 August 2018).

European Commission (2016e) EU Official Development Assistance Reaches Highest-Ever Share of Gross National Income. Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1362_en.htm (accessed 30 August 2018).

European Commission (2017a) EU Trust Fund for Africa: 2017 Annual Report. Available at: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/2017_tffa_en_web_lowres_final05.pdf (accessed 30 August 2018).

European Commission (2017b) EU Official Development Assistance Reaches Highest Level Ever. Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-916_en.htm (accessed 30 August 2018).

European Parliament (2017) Recent Migration Flows to the EU, Briefing Infographic. Available at: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614604/EPRS_BRI%282017%29614604_EN.pdf (accessed 30 August 2018).

European Parliament (2018) Recent Migration Flows to the EU, Briefing Infographic. Available at: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621862/EPRS_BRI\(2018\)621862_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621862/EPRS_BRI(2018)621862_EN.pdf) (accessed 30 August 2018).

European Union (2016) Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy. Available at: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (accessed 30 August 2018).

Faist T. (2008) Migrants as Transnational Development Agents: An Inquiry into the Newest Round of the Migration–Development Nexus. *Population, Space and Place*, vol. 14, no 1, pp. 21–42.

Hauck V., Knoll A., Cangas A.H. (2015) EU Trust Funds: Shaping More Comprehensive External Action? Briefing Note no 81, European Centre for Development Policy Management, Maastricht.

Independent Commission for Aid Impact (2017) The UK’s Aid Response to Irregular Migration in the Central Mediterranean. Available at: <https://icai.independent.gov.uk/html-report/uks-aid-response-irregular-migration-central-mediterranean/> (accessed 30 August 2018).

Joint CSO Statement to the OECD DAC members (2017) <https://www.oecd.org/dac/CSO%20inputs%20on%20clarification%20of%20rules%20on%20ODA%20to%20in-donor%20refugee%20costs.pdf> (accessed 30 August 2018).

Knoll A., Sheriff A. (2017) Making Waves: Implications of the Irregular Migration and Refugee Situation on Official Development Assistance Spending and Practices in Europe. ECDPM Contributing Document, European Centre for Development Policy Management, Maastricht.

Mackie J., Deneckere M., Galeazzi G. (2017) Matching Means to Priorities: Challenges for EU-Africa Relations in 2017. ECDPM Challenges Paper Iss. no 8, European Centre for Development Policy Management, Maastricht.

Martin P.L., Taylor J.E. (1996) The Anatomy of a Migration Hump. *Development Strategy, Employment, and Migration: Insights from Models* (J.E. Taylor (ed.)). Paris: OECD, pp. 43–62.

Nyberg-Sørensen N., Van Hear N., Engberg-Pedersen P. (2002) The Migration–Development Nexus: Evidence and Policy Options State-of-the-Art Overview. *International Migration*, vol. 40, no 5, pp. 3–47.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (c. a.) Statistics on Development. Available at: <https://data.oecd.org/development.htm> (accessed 30 August 2018).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2005) The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action. Available at: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf> (accessed 30 August 2018).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011) Busan Partnership for Effective Development Co-operation. Available at: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf> (accessed 30 August 2018).

Organisation for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee (OECD DAC) (2016a) Methodologies for Reporting In-donor Refugee Costs. Paris. Available at: <https://www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodologicalNote.pdf> (accessed 30 August 2018).

Organisation for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee (OECD DAC) (2016b) Development Aid Rises Again in 2015, Spending on Refugees Doubles. Available at: <http://www.oecd.org/dac/development-aid-rises-again-in-2015-spending-on-refugees-doubles.htm> (accessed 30 August 2018).

Organisation for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee (OECD DAC) (2017a) Clarifications to the Statistical Reporting Directives on In-Donor Refugee Costs. Available at: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2017\)35/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2017)35/FINAL&docLanguage=En) (accessed 30 August 2018).

Organisation for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee (OECD DAC) (2017b) Table 1: Net Official Development Assistance from DAC and Other Donors in 2016.

Organisation for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee (OECD DAC) (2017c) Refugee Realities: Policy-Making and Recreating the Refugee Narrative. Available at: https://www.oecd.org/dac/Refugee_Realities_Concept_Note_May%2019.pdf (accessed 30 August 2018).

Organisation for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee (OECD DAC) (2017d) Development aid rises again in 2016. Available at: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-detailed-summary.pdf> (accessed 30 August 2018).

Oxfam (2011) Whose Aid is it Anyway? Politicizing Aid in Conflicts and Crises. Briefing Paper no 145. Available at: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp145-whose-aid-anyway-100211-en_0.pdf (accessed 30 August 2018).

Oxfam (2016) Joint NGO Statement Ahead of the European Council of 28–29 June 2016. Available at: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/jointstatementeumigrationresponse.pdf (accessed 30 August 2018).

Oxford Dictionaries (c. a.) Word of the Year 2016. Available at <https://en.oxforddictionaries.com/word-of-the-year/word-of-the-year-2016> (accessed 30 August 2018).

Siegfried K. (2015) How the Refugee Crisis is Hurting Foreign Aid. IRIN, 18 November. Available at: <http://www.irinnews.org/report/102225/how-refugee-crisis-hurting-foreign-aid> (accessed 30 August 2018).

World Bank (2016) Conference: Forcibly Displaced: Toward A Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts, Washington DC, 15 September.

Treaty of Lisbon (2007) Available at: http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC_19 (accessed 30 August 2018).

United Nations Refugee Agency (UNHCR) (2017) Global Trends – Forced Displacement in 2016. UNHCR Report. Available at: <http://www.unhcr.org/globaltrends2016/> (accessed 30 August 2018).

United Nations (UN) (2017) Consultations on Migration Compact Begin; UN Envoy Urges Policies that Reject ‘Us vs. Them’ Tactics. UN News Centre, 8 May. Available at: <https://refugeesmigrants.un.org/consultations-migration-compact-begin-un-envoy-urges-policies-reject-‘us-vs-them’-tactics> (accessed 30 August 2018).

Weil P. (2002) Towards a Coherent Policy of Co-Development. *International Migration*, vol. 40, no 3, pp. 41–56.

Оценка потенциала реформ системы глобального экономического управления¹

Д.Д. Брэдлиу

Брэдлиу Дэниел Д. — профессор в сфере международного законодательства в области развития и экономических отношений в Африке, Центр по правам человека, юридический факультет Университета Претории; University of Pretoria, Private bag X20, Hatfield 0028, South Africa; E-mail: danny.bradlow@up.ac.za

Любая динамичная социальная система обладает ограниченным потенциалом для адаптации. Способность правовой и институциональной структуры какой-либо системы приспосабливаться к меняющимся условиям деятельности не безгранична. Следовательно, если система не подвергается существенной перестройке, она начинает терять свою легитимность и эффективность.

Автор статьи утверждает, что структура, модель функционирования и масштаб мировой экономики существенно изменились, поэтому современная модель глобального экономического управления приблизилась к пределу своей эффективности. Действующие механизмы уже неспособны обеспечить инклюзивность, устойчивость и эффективность международной экономической системы, которая могла бы поддерживать международный мир и процветание, а также производить социальные блага. Данные механизмы, управленческие практики и процедуры не были в полной мере адаптированы к новым реалиям мировой экономики. Ключевые международные экономические институты медленно приспосабливаются к изменившемуся соотношению сил среди их членов. Они с опозданием реагируют на растущую роль корпораций, институтов гражданского общества и наднациональных органов в глобальном экономическом управлении.

Как бы то ни было, наблюдается недостаток политической воли, необходимой для реформирования институциональной структуры глобального экономического управления. Из этого следует, что без серьезного кризиса потенциал для реформ представляется ограниченным в кратко- и среднесрочной перспективе. Однако это не означает, что не существует возможности для проведения продуманных узконаправленных реформ. Акторы, заинтересованные в осуществлении реформ, должны тщательно работать над выявлением подобных возможностей, а обнаружив их, — использовать шанс для того, чтобы сделать систему более открытой к участию, подотчетной и динамичной в интересах проведения более существенных реформ глобального экономического управления в будущем.

Данная статья вначале обращается к ключевым особенностям миропорядка, созданного после Второй мировой войны. Следом рассматриваются некоторые изменения, которым подверглись созданные институты в течение последних семидесяти лет. Наряду с этим в статье рассматриваются изменения в самой системе глобального экономического управления, а также возможные пути для выявления возможностей сделать систему более инклюзивной, динамичной и подотчетной. В заключительном разделе приводятся некоторые предположения относительно того, какие изменения возможны в текущих условиях и какую роль в претворении данных изменений в жизнь могут сыграть такие институты, как «Группа двадцати» и БРИКС.

Следует отметить, что в силу ограниченности объема данной статьи мы, рассматривая систему глобального экономического управления в целом, в основном фокусируемся на примерах двух наиболее важных институтов данной системы — Международном валютном фонде (МВФ) и Группе Всемирного банка (Всемирный банк). Причина, по которой МВФ необходимо уделить внимание, состоит в том, что в настоящий момент он является наиболее значимым среди действующих многосторонних институтов в сфере международных финансов и монетарной политики. Всемирный банк играет важнейшую роль в содействии международному развитию, даже если не является крупнейшим кредитором. Всемирный банк стал моделью для формирования всех региональных многосторонних банков развития (МБР), а так-

¹ Статья поступила в редакцию в октябре 2018 г.

Перевод выполнен А.А. Игнатовым, м.н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

же оказал влияние на структуру и функционал остальных МБР, таких как Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ). Кроме того, Всемирный банк всегда играл весомую роль в финансировании международного развития.

Ключевые слова: глобальное управление; Международный валютный фонд; Всемирный банк

Для цитирования: Брэдлоу Д.Д. (2018) Оценка потенциала реформ системы глобального экономического управления // Вестник международных организаций. Т. 13. № 4. С. 213–236 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-10.

История и эволюция на протяжении последних семидесяти лет

Институциональная основа для глобального экономического управления, созданная союзными державами на завершающем этапе Второй мировой войны, создавалась для поддержания мира, развития человеческого потенциала и предотвращения разрушительных конфликтов, торговых и валютных войн, характерных для трех предшествующих десятилетий [Naq et al., 1995; Helleiner, 2014]. Созданные международные организации имели некоторые отличительные особенности, которые должны были обеспечить их устойчивое и эффективное функционирование. Во-первых, помимо самой Организации Объединенных Наций (ООН) были созданы несколько специализированных агентств, которые были связаны с ООН. Каждое агентство отвечало за отдельную сферу глобального экономического управления. Мандат Международного валютного фонда (МВФ) позволял осуществлять надзор над основанным на договоренностях международным валютным порядком, в рамках которого все участники соглашались поддерживать частично фиксированные обменные курсы («валютный паритет») в обмен на доступ к финансовой поддержке в случае возникновения проблем, связанных с состоянием платежного баланса и препятствующих поддержанию согласованной стоимости их национальной валюты [International Monetary Fund, 1945]. Всемирная торговая организация (ВТО) должна была заниматься разработкой правил международной торговли, а также проблематикой занятости, товарной торговли и деловых практик, ведущих к ограничению конкуренции [UN, 1948a]. Международный банк реконструкции и развития (МБРР или Всемирный банк) изначально создавался для поддержки процесса восстановления послевоенной Европы и развития европейских колоний и малоразвитых зависимых территорий [World Bank (IBRD), 1945]. Масштаб задач, поставленных перед каждым институтом, определялся из соображений минимизации риска частичного пересечения сфер деятельности разных специализированных агентств. Экономический и социальный совет ООН (ЭКОСОС) был создан для координации работы данных организаций [UN, 1945]. ЭКОСОС должен был стать площадкой, связывающей экономические вопросы в глобальном управлении с деятельностью ООН в сфере поддержания мира и безопасности и прав человека.

Во-вторых, создаваемая система была основана на принципе соблюдения государственного суверенитета. Это означает, что новые международные организации будут избегать вмешательства во внутренние дела государств-членов при осуществлении своей деятельности². Для предотвращения риска вмешательства во внутренние дела го-

² См. ст. 2 Устава ООН о невмешательстве во внутренние дела; Устав МБРР, разд. 4, ст. 10, которая запрещает политическую деятельность; Устав МВФ в ст. 4 п. 1 (i) указывает, что страны-члены должны уделять должное внимание внутренней социальной ситуации.

сударств международные организации обязались вступать во взаимоотношения с государствами-членами только через специально назначаемых представителей. Например, каждый член МВФ должен был назначить министра финансов или главу центрального банка на должность представителя своей страны в МВФ [IMF, 1945, art. 12 (2)]. Это означало, что каждый член МВФ мог осуществлять контроль над деятельностью Фонда на своей территории.

Данное постановление стало основой для создания механизма подотчетности рассматриваемых организаций. С учетом того, что МВФ и Всемирный банк (вместе также называемые международными финансовыми институтами, МФИ) вступают во взаимодействие только с назначаемыми государственными представителями, они могут оказывать прямое влияние только на государства-члены и их представителей. Следовательно, для МФИ было очень важно оставаться напрямую подотчетными только своим государствам-членам. Эти государства могут использовать свой голос во время голосования при принятии управленческих решений для того, чтобы поддерживать подотчетность организации. Поскольку МФИ лишены механизмов прямого влияния на население стран-членов без ведома государственных органов, они не могут оказывать воздействие на неправительственных акторов. В результате для МФИ отсутствовала необходимость быть напрямую подотчетными перед гражданами. Особо подчеркивалось, что граждане государств-членов могут привлечь к ответственности национальное правительство в случае, если они не удовлетворены результатами его сотрудничества с организацией.

В-третьих, новые структуры создавались с учетом реалий геополитической ситуации и экономических отношений на момент окончания войны. Это значит, что в силу того, что более влиятельные страны вносят наибольший вклад в глобальное экономическое управление и рассматриваются как основные выгодополучатели данной системы, на их долю должен был приходиться наибольший вес в новой системе управления. Следовательно, им было гарантировано привилегированное положение при принятии решений и при внесении изменений в структуру глобального экономического управления. Это достигалось через такие механизмы, как право вето в Совете Безопасности ООН [UN, 1945, art. 27] и взвешенное голосование в МВФ и МБРР [IMF, 1945, art. 12; World Bank (IBRD), 1945, art. 5 (3)].

Описываемая структура глобального экономического управления не была создана в том виде, в котором изначально задумывалась. ВТО в исходном виде так и не была создана. Более узкоспециализированное Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) функционировало в качестве форума для согласования правил международной торговли [WTO, 1947]. Кроме того, реалии «холодной войны» привели к тому, что не все государства, которые должны были участвовать в глобальном экономическом управлении, вошли в состав МВФ и МБРР. Например, страны Варшавского договора создали ряд собственных институтов управления³.

Иные изменения, последовавшие в послевоенный период и определившие особенности функционирования рассматриваемых институтов, также несколько отличаются от исходного замысла. Прежде всего, существенно возросло количество государств, участвующих в работе системы. Из 44 государств, принимавших участие в Бреттон-Вудской конференции, создавшей МВФ и МБРР, 35 ратифицировали подписанные соглашения [International Monetary Fund, 1996]. На сегодняшний день членами МВФ и МБРР являются 189 государств, которые гораздо существенно различаются по

³ Так как данные институты прекратили существование вместе с роспуском Организации Варшавского договора, они не рассматриваются в данной статье.

уровню благосостояния, территории, системе национального управления и экономическому потенциалу, чем государства-основатели [UN, с. а.; World Bank (IBRD), с. а., а]. Углубление различий между странами-членами усложнило процесс принятия решений данными институтами. Одним из показателей этого служит следующий факт: несмотря на то что количество стран-членов возросло более чем в 4 раза, состав членов Совета директоров МФИ вырос только в 2 раза⁴. В результате возросло количество представляемых стран в расчете на каждого исполнительного директора; соизмеримо сократилась возможность некоторых директоров представлять интересы всех подопечных стран. Например, два текущих исполнительных директора от стран Африки южнее Сахары представляют по двадцать стран каждый⁵. Такое количество слишком велико для того, чтобы интересы всех стран полноценно учитывались в процессе принятия решений. Это означает, что их способность добиваться подотчетности от МФИ существует больше в теории, нежели на практике.

Одним из результатов процесса послевоенного развития стало то, что МФИ и ООН не остались единственными глобальными форумами экономического управления. Наиболее влиятельные государства начали создавать альтернативные международные площадки для управления глобальной экономикой. Например, США и страны Западной Европы создали Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)⁶. Кроме того, страны — основатели МВФ изначально ожидали, что благодаря Фонду Банк международных расчетов потеряет свою актуальность. Однако ведущие государства и их центральные банки восстановили его в качестве форума для обсуждения международных финансовых вопросов в более узком составе и, следовательно, в менее открытом формате, чем в рамках МВФ [BIS, с. а., а].

Со временем начали возникать еще более эксклюзивные по составу и менее формальные форумы, в рамках которых ограниченные группы государств могли встречаться для обмена мнениями по ключевым вопросам экономического управления и координации позиций по этим вопросам. Участники обсуждения могли затем предпринимать совместные действия для продвижения их позиции в МВФ и других институтах глобального экономического управления. Эти неформальные институты включают «Группу семи» (позднее она стала называться «Группа восьми») и «Группу десяти» по финансовым вопросам [BIS, с. а., б]. Данные институты, характеризующиеся более узким составом стран-участников, стали инициаторами многих ключевых решений в годы, предшествовавшие финансовому кризису 2008 г. «Группа двадцати», которая изначально являлась межминистерским форумом, созданным после Азиатского финансового кризиса, превратилась во влиятельную площадку после кризиса 2008 г., когда впервые была проведена встреча лидеров стран — членов объединения [Kirton, 1999]. В 2009 г. «Группа двадцати» заявила о себе как о «главном форуме для нашего экономического сотрудничества» [G20, 2009, para. 50].

Кроме того, наиболее влиятельные в финансовом отношении страны также создавали новые организации для решения более узких проблем. Например, в ответ на вызовы, порождаемые глобализацией финансовой сферы, возник Форум финансовой стабильности и органы по разработке стандартов [FSB, с. а.; Goodhart, 2011]. Эти органы стали играть роль площадок, где представители стран-членов могли взаимодей-

⁴ Изначально в совет директоров этих институтов входило по 12 членов. См. учредительный договор [UN, 1944], а также [World Bank (IBRD), 2012]. Сейчас в состав совета директоров МВФ входят 24 члена, см.: [IMF, с. а., а]; аналогичный орган Всемирного банка включает 25 членов, см. [World Bank (IBRD), с. а., б].

⁵ См. IMF Executive Directors and Voting Power [International Monetary Fund (IMF), с. а., а].

⁶ Более подробно об истории ОЭСР см.: [OECD, с. а; Martens, Jakobi, 2010].

ствовать и разрабатывать юридически необязательные международные финансовые стандарты, которые обеспечивали эффективное функционирование финансовой системы. На практике данные стандарты используются и МВФ, и Всемирным банком при осуществлении программ финансовой оценки [IMF, с. а., b; IBRD, с. а., c]. С течением времени данные стандарты стали де-факто более обязательными для государств, входящих в МВФ и Всемирный банк, но не являющихся членами СФС или органов по разработке стандартов, чем для тех государств, которые участвовали в разработке новых правил. Это произошло в силу того, что те государства, которые рассчитывают на финансовую или техническую помощь со стороны МВФ, неизбежно уделяют больше внимания и чаще следуют рекомендациям МВФ по сравнению с теми государствами, которые не нуждаются в помощи Фонда. Ситуация начала постепенно меняться с того момента, когда Форум финансовой стабильности был преобразован в Совет финансовой стабильности (СФС) и в список его членов вошли государства «Группы двадцати», которые не участвовали в работе Форума. Вдобавок органы по разработке стандартов расширили круг сторон, участвующих в принятии решений, благодаря чему представители контрольно-надзорных органов из большого количества стран смогли принять участие в их работе.

Необходимо отметить, что и другие государства предпринимали попытки усилить свое влияние в глобальном экономическом управлении путем создания альтернативных неформальных объединений. К таковым относятся «Группа двадцати четырех» по международным финансовым и валютным вопросам [G24, с. а.] и «Группа 77» + Китай в ООН [G77, с. а.]. Еще один пример — БРИКС, который начал проводить ежегодные встречи глав стран-членов после финансового кризиса 2008 г.⁷

Важно также заметить, что взаимосвязь МФИ и ООН никогда не работала в соответствии с первоначальным замыслом. Несмотря на то что МВФ и МБРР входят в систему ООН, они достаточно быстро добились функциональной независимости [IMF, 1947; World Bank (IBRD), 1947]. Более того, наиболее состоятельные и влиятельные государства успешно сдерживают влияние ООН на глобальное экономическое управление. В результате ЭКОСОС никогда не был способен эффективно осуществлять координацию политических и экономических аспектов глобального управления. Из-за этого повестка ООН в вопросах поддержания мира и безопасности и прав человека развивалась в отрыве от экономической политики и деятельности МФИ. В итоге национальные правительства, корпорации и сами институты лишились возможности осознать, что представляют собой более интегрированные подходы к решению международных финансовых и экономических вопросов и финансовых операций, — всего того, чего можно было достичь, если бы ЭКОСОС полностью выполнял возложенные на него задачи.

Как следствие, МФИ могли рассматривать вопросы социального и экологического воздействия экономического развития как вопросы, входящие в исключительную юрисдикцию государств-членов. Это значит, что данные вопросы расцениваются как «политические», т.е. как выходящие за пределы полномочий МФИ. Всеобщая декларация прав человека также не оказывает влияния на оперативную деятельность МФИ, несмотря на их связь с системой ООН и статью самой Декларации о том, что «каждый орган общества... стремился путем просвещения и образования содействовать уважению этих прав и свобод и обеспечить, путем национальных и международных прогрессивных мероприятий, всеобщее и эффективное их признание и осуществление» [UN,

⁷ Исследовательская группа Университета Торонто публикует множество материалов по БРИКС, см. [Lukov, 2012], а также [Stuenkel, 2015].

1948b]. Этот факт особенно примечателен в силу того, что основные положения Декларации считаются источником обычного международного права [Hannum, 1996]. Кроме того, указанные положения приобрели статус обязательных благодаря большому количеству подписанных и ратифицированных странами — членами МФИ соглашений по вопросам прав человека [Aizawa et al., 2018].

Разграничение между политическими и экономическими вопросами, которое стремились поддерживать МФИ, оказалось непосильной ношей. Со временем стало очевидно, что многие проекты, финансируемые Всемирным банком, имеют негативные социальные и экологические последствия. Всемирный банк ответил на провал ряда профинансированных проектов и растущую озабоченность по поводу многоплановой сущности процесса развития расширением масштаба деятельности и введением новых условий для получения финансирования. В настоящий момент Банк, помимо проектного финансирования, предоставляет кредиты на политических условиях и учитывает в своей деятельности множество социальных и экологических проблем, таких как коррупция, качество государственного управления, положение уязвимых слоев населения и воздействие экологии на общественное здоровье и социальные группы [World Bank (IBRD), с. а., d].

МВФ прошел через схожие трансформации. Когда в 1973 г. основанная на договоренностях международная финансовая система рухнула и была заменена на систему, функционирующую на основе рыночных механизмов [De Vries, 1986; IMF, 2006; Bradlow, 2011], МВФ потерял возможность четко разграничивать вопросы по существу в рамках своего мандата. В отсутствие четких правил установки обменного курса невозможно с уверенностью говорить о том, где заканчиваются полномочия МВФ в деле наблюдения над платежным балансом стран-членов. Не принимая во внимание первоначальную систему фиксированных паритетов МВФ, можно сказать, что все финансовые и экономические, а также некоторые неэкономические вопросы приобрели влияние на восприятие возможностей той или иной страны в деле поддержания текущего состояния платежного баланса. Это означает, что отныне МВФ должен был поднимать вопросы, легитимность которых может быть оспорена, в процессе мониторинга и при определении условий предоставления финансовой поддержки. В силу того, что МВФ более не обязан следить за соблюдением правил установки обменных курсов⁸, новая система лишила Фонд части его прежнего влияния в тех странах, которые не нуждались и никогда не планировали получать от него финансовую помощь. В ответ на это МВФ определил для себя новую роль, сфокусировавшись на странах, находящихся в критическом положении. Комплексный характер проблем, с которыми сталкиваются данные страны, позволил МВФ диктовать более многоплановые и детальные условия для предоставления финансовой помощи.

В дальнейшем институты глобального экономического управления были вынуждены учитывать вопросы прав человека в своей деятельности. Давление, вынудившее их пойти на это, возникло не только из-за воздействия осуществляемых проектов, но и во многом из-за более широкого признания важности прав человека для деловой среды и экономической активности со стороны бизнеса и гражданского общества⁹. Кроме того, МФИ в своей деятельности вынуждены справляться с растущим комплексным влиянием климатических изменений на экологическую и социальную устойчивость в контексте экономического развития¹⁰. Неспособность МФИ эффективно противодей-

⁸ Необходимо отметить, что единственное действующее правило требует от стран-членов отказываться от привязки курса национальной валюты к золоту, см. [IMF, 1945].

⁹ См., например, [Human Rights Watch, 2017; Darrow, 2006; Bradlow, 1996, p. 47–90].

¹⁰ См., например, [IBRD, 2016].

ствовать подобным вызовам оказала негативное воздействие на их эффективность и легитимность. Эти новшества показывают, насколько высокую цену приходится платить за неспособность найти комплексный подход в вопросах развития и глобальной экономики.

Другое важное нововведение касается статуса институтов глобального экономического управления. Как отмечалось ранее, с самого начала существовали опасения относительно способности этих новых, неопробованных в деле международных организаций четко выполнять предписанные им роли в системе глобального управления. Опасения возникли из-за потенциального вмешательства стран-членов в деятельность институтов. В итоге государства-члены согласились предоставить этим организациям широкий иммунитет, включая освобождение от налогов, защиту от судебного преследования и посягательств на активы [IMF, 1945; World Bank (IBRD), 1945; UN, 1946]. На сегодняшний день статус международных организаций в глобальном управлении хорошо известен. На практике эти организации могут иметь еще большее влияние в экономических вопросах во многих странах мира — вместо изначально предполагаемых операционных проблем. Несмотря на их растущее влияние и одновременное сужение границ государственного суверенитета, статус правового иммунитета таких организаций, как МВФ, Всемирный банк и ООН, не претерпел изменений. Все это привело к тому, что международные организации входят в число наименее подотчетных институтов в мире, несмотря на то что они сами поддерживают тезис о важности подотчетности для обеспечения качественного управления. Эти организации могут также использовать дарованный им иммунитет как средство для избегания ответственности за противоречивые последствия их деятельности, хотя этот иммунитет изначально был задуман как защита от вмешательства со стороны государств [Bradlow, 2017].

Создатели институтов глобального экономического управления не предполагали, насколько расширится список участвующих в нем акторов. Изначально только государства рассматривались в качестве международных субъектов. Сегодня огромную роль в глобальной экономике играют корпорации, организации гражданского общества и даже отдельные физические лица. Таким образом, решение отдельных вопросов глобального экономического управления становится невозможным без участия по крайней мере некоторых упомянутых категорий негосударственных акторов, что можно наблюдать на примерах ситуации с правами человека и изменением климата, описанных ранее. Это особенно важно в контексте значительных изменений в сфере международного права и развития ИКТ в течение последних семидесяти лет. Например, в момент создания МФИ отдельные государства могли самостоятельно разрабатывать стандарты финансового регулирования с перспективой их применения в пределах собственной юрисдикции. Современные ИКТ позволяют осуществлять трансграничные финансовые операции с такой скоростью, которой не в состоянии достичь государственные органы. В итоге многие негосударственные акторы получают возможность не соблюдать те национальные финансовые режимы, которые их не устраивают, и тем самым снижать их эффективность. Данный факт создал потребность в международном сотрудничестве в финансовом и экономическом регулировании, а также для участия в нем большего количества государственных и негосударственных акторов¹¹. Структура управления, в которой действуют МФИ, не сумела эффективно приспособиться к вызовам подобного рода, что характерно и для других международных организаций.

¹¹ См., например, [Goodhart, 2011; Helleiner, 2014].

Соглашения, на базе которых были созданы МВФ и Всемирный банк, были составлены в прагматичном ключе. Они были достаточно гибкими для того, чтобы отвечать на вызовы, которые возникали в процессе развития системы глобального экономического управления на протяжении последних семидесяти лет, даже без существенных поправок или реформ всей системы управления. С самого начала МФИ были способны так изменять свои принципы управления и операционной деятельности, чтобы достаточно эффективно приспосабливаться к описанным выше изменениям. Тем не менее, по мере того как возникающие вызовы становились все более сложными и многоплановыми, стало очевидным, что первоначальные структуры управления и принципы операционной деятельности МФИ приблизились к пределу своей эффективности.

Одной из иллюстраций служит преобразование МВФ в специализированный институт финансовой и фискальной политики. Изначальной задачей МВФ было наблюдение за глобальной финансовой системой, в которую входили все страны — члены Фонда и, следовательно, МВФ должен был взаимодействовать с ними на равной основе без привязки к их уровню развития. На сегодняшний день очевидно, что страны — члены МВФ не равны между собой, равно как и то, что различий между ними больше, чем сходств. Например, МВФ обладает ограниченным влиянием на наиболее развитые государства, даже если те придерживаются практик, наносящих урон остальным странам — членам Фонда. Это привело к установлению более жестких правил в отношении тех стран-членов, на которые МВФ может оказывать влияние, чем требуется в сбалансированной системе. Этот дисбаланс отчасти объясняет разногласия, возникшие по поводу деятельности МФИ в Латинской Америке и Африке в 1980-е годы, в Восточной Европе и Азии в 1990-е годы и их безуспешных попыток изменить ситуацию в развитых странах перед началом финансового кризиса [Vreeland, 2003].

Всемирный банк столкнулся со схожими вызовами в ходе адаптации, в частности, в процессе его перехода на модель программного и обусловленного кредитования и в отношении социальных и экологических последствий осуществляемых действий. В результате проекты Банка стали более масштабными и, следовательно, более спорными и противоречивыми. Это также привело к расширению функционала Банка, и ему стало сложнее ограничиваться только «экономическими» проектами или программами в терминах его Устава. В итоге это поставило под вопрос положения Устава о воздержании от политических действий и усилило споры вокруг уровня подотчетности Банка [Dagrow, 2006].

Другие институты глобального экономического управления также сталкиваются с трудностями [O'Brien et al., 2000; Jessop, 1998, p. 29–45]. Например, Банк международных расчетов по-прежнему остается кулуарной организацией, контролируемой несколькими центральными банками. Его структура управления не полностью адаптировалась к изменениям в глобальной финансовой системе и к росту влияния на нее негосударственных акторов. Банк также не до конца приспособился к новым потребностям в финансах, продиктованным комплексным подходом к развитию. Совет финансовой стабильности и органы по разработке стандартов приобретают более инклюзивный характер, однако они тоже не смогли инкорпорировать новую концепцию развития в свою деятельность. «Группа двадцати», несмотря на заявленную роль основного форума экономического сотрудничества, не достигла такого уровня эффективности, чтобы стать инструментом глобального экономического управления, за исключением наиболее сложных периодов глобального финансового кризиса.

Стратегии для перемен

Из приведенного выше исторического обзора очевидно, что текущая структура глобального экономического управления не подходит для выполнения возложенных на нее задач. МФИ ограничены своей структурой и мандатом. Несмотря на все усилия, они не способны эффективно адаптироваться и имплементировать комплексный подход к глобальной экономике. Например, продемонстрировав некоторую вольность при исполнении своего мандата, Всемирный банк не может просто игнорировать запрет на политическую деятельность, заложенный в Уставе. Кроме того, МВФ неспособен полностью преодолеть заложенные в него как в специализированную международную финансовую организацию особенности, которые ограничивают возможности Фонда в решении неэкономических вопросов и не позволяют ему стать полноценным институтом финансирования развития. Вдобавок попытки МФИ расширить масштаб своей деятельности привели к их пересечению с мандатами других международных организаций. Это создает МФИ проблемы с легитимностью и подрывает целостность системы глобального управления. В конце концов они не могут обеспечить участие всех заинтересованных сторон в глобальном управлении. Хотя негосударственные акторы, такие как транснациональные корпорации, международное гражданское общество, международные организации, экспертные сообщества и наднациональные органы управления, играют важную роль в функционировании глобальной экономики, МФИ и другие вовлеченные международные организации формально не вовлекают их в процесс принятия решений.

Данные новшества указывают на то, что система глобального управления нуждается в радикальной перестройке. К сожалению, не наблюдается никаких предпосылок для проведения основательных реформ, необходимых для того, чтобы указанные институты приобрели возможность эффективно справляться с вызовами, с которыми система сталкивается в настоящий момент. Тем не менее международное сообщество не может позволить медлить и далее в ожидании, что необходимая политическая воля возникнет сама собой. Стоящие перед системой вызовы слишком серьезны. Это значит, что международное сообщество должно работать над выявлением любых возможностей для реформирования системы управления, которые могут быть найдены в рамках текущей институциональной структуры. Если это не будет сделано, возникнет вероятность кризиса глобального управления, который непредсказуемым образом повлияет на способность мирового сообщества справляться с влиянием на мировую экономику таких процессов, как изменение климата, технологические сдвиги и обеспечение устойчивого и равного развития.

Таким образом, проблема состоит в определении текущих возможностей для реформы. Эта задача может быть выполнена путем применения четырех критериев. Во-первых, потенциальная реформа должна обеспечить внедрение более широкого подхода к проблемам развития в систему глобального управления. Другими словами, изменения должны обеспечить более полный учет экологических и социальных факторов, а также прав человека в мировой экономике и в ее внутренних процессах. Во-вторых, искомые возможности должны помочь осуществить такие реформы, которые существенно улучшат механизмы решения по крайней мере одной из четырех основных современных проблем современной системы управления и позволят создать предпосылки для будущих улучшений. К указанным проблемам относятся отсутствие эффективного механизма координации для имплементации более широкого подхода к развитию в систему управления глобальной экономикой; неполное участие всех заин-

тересованных сторон в процессе принятия решений в системе глобального управления; невозможность поддерживать баланс между автономностью институтов глобального экономического управления и суверенитетом государств-членов; а также недостаточная подотчетность ключевых институтов глобального управления. В-третьих, реформа должна сделать институты более инклюзивными. То есть искомые реформы должны облегчить участие всех государственных и негосударственных акторов, вовлеченных в глобальное экономическое управление, в процессе принятия решений. В-четвертых, планируемые реформы должны учитывать тот факт, что МФИ и другие институты глобального экономического управления осуществляют свою деятельность без должного уровня подотчетности. Следовательно, любые предпринимаемые реформы должны помочь данным институтам стать более подотчетными в пользу тех, на кого их решения и действия оказывают непосредственное влияние.

Учитывая данные критерии, можно выделить три базовые стратегии, которые могут стать основой для реформ глобального экономического управления. Первая стратегия — изменить существующие международные организации без внесения поправок в их уставные документы. Вторая стратегия подразумевает использование существующих неформальных объединений, таких как «Группа двадцати» и БРИКС, для продвижения реформ структуры глобального экономического управления. Третья стратегия — создание новых международных организаций или форумов, которые могли бы быть задействованы в глобальном экономическом управлении. Международное сообщество уже испробовало каждую из них.

Институциональные реформы

На протяжении последних тридцати лет проведено несколько реформ в структуре управления МФИ. Из наиболее значительных — внесение обоими институтами поправок в распределение голосов между своими членами для отражения изменений в структуре глобальной экономики. Ключевые развивающиеся страны, такие как Китай, Индия и Бразилия, получили больше голосов за счет уменьшения доли некоторых европейских государств и некоторых беднейших стран [IMF, 2009a; IMF, 2009b]. Необходимо отметить, что эти изменения оказались недостаточными, и на сегодняшний день распределение голосов все еще складывается в пользу стран Европы. Второе важное нововведение — оба института трансформировали свои руководящие органы в полностью выборные [IMF, с. а., а; IBRD, с. а., е]. Несмотря на то что Всемирный банк увеличил количество мест в совете директоров для увеличения присутствия африканских стран южнее Сахары, эти страны по-прежнему остаются самой недопредставленной региональной группой среди членов МВФ.

МФИ также стали более прозрачными. Сейчас оба института следуют правилам раскрытия информации, которые основаны на утверждении, что информация должна предоставляться в открытом доступе за исключением той, которую намеренно изымают из открытых источников [IMF, 2010; World Bank, 2010]. На практике получается, что практически вся информация раскрывается в обязательном порядке, пусть и с учетом временных задержек. Всемирный банк также стал более открытым в плане формулирования ключевых принципов своей деятельности. Банк приветствует публичное обсуждение и консультируется с заинтересованными сторонами по вопросам, связанным с сущностью его деятельности¹². МВФ стал более открытым для взаимодействия с граж-

¹² См. [World Bank (IBRD), 2016] для более детальной информации о развитии международной правовой системы по экологическим и социальным вопросам, которая начала свою работу в начале 2018 г.

данским обществом, однако в вопросах операционной деятельности Фонд не столь открыт, как Всемирный банк.

МФИ также предпринимают действия для увеличения собственной подотчетности. МВФ создал Бюро независимой оценки, которое отчитывается напрямую совету директоров [ИЕО, с. а.]. Бюро изучает конкретные аспекты завершенных проектов Фонда и представляет публичные отчеты [ИЕО, 2018]. Бюро также представляет ежегодный план работ и приветствует его публичное обсуждение. Отчеты содействуют распространению информации об МВФ, но накапливаемые благодаря им знания и опыт не в полной мере внедряются в оперативную деятельность Фонда [ИЕО, 2018]. Кроме того, Фонд не предоставляет негосударственным акторам, которые могут испытывать негативное воздействие его деятельности, никакой возможности привлечь организацию к ответу.

Группа Всемирного банка создала Инспекционную комиссию для расследования случаев нарушения принятых процедур и правил Банка со стороны МБРР и Международной ассоциации развития (МАР) [IBRD, с. а., *f*]. Международная финансовая корпорация (МФК) и Многостороннее агентство инвестиционных гарантий (МИГА) учредили должность омбудсмена по вопросам соблюдения для рассмотрения случаев несоблюдения принятых процедур и правил, а также разрешения споров [Compliance Advisor Ombudsman, с. а.]. Поводом для создания обоих механизмов послужили жалобы со стороны сообществ или групп физических лиц, которые утверждали, что пострадали в результате осуществления проектов, спонсированных Банком. Хотя оба механизма могут публиковать отчеты с итогами проведенных разбирательств, у них нет полномочий для обеспечения предоставления компенсаций в случае, если будет обнаружен факт нанесения вреда. Совет директоров и управляющие также не обязаны предпринимать какие-либо действия на основании данных отчетов.

Возможности других форумов

Как отмечалось ранее, международное сообщество создало новые институты управления для того, чтобы заполнить ниши в глобальном экономическом и финансовом управлении, например, ряд неформальных институтов управления. Наиболее важным из них является «Группа двадцати», которая проводит встречи на уровне глав государств-членов. Сейчас «Группа двадцати» считается главным форумом глобального экономического управления. Из других примеров следует отметить БРИКС и Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС), которые также проводят встречи на высшем уровне [АРЕС, с. а.]. Наряду с этими институтами негосударственные акторы также создали несколько объединений, призванных усилить их влияние на форумах глобального экономического управления, например, Экспертную двадцатку (Т20), Деловую двадцатку (В20), Трудовую двадцатку (L20) и Женскую двадцатку (W20)¹³. Важно отметить, что каналы связи между этими группами и другими заинтересованными сторонами могут быть настолько запутанными, что органы, принимающие решения, остаются в неведении относительно интересов всех государственных и негосударственных акторов, на которых эти решения оказывают воздействие, или не осознают в полной мере последствия своих решений. Этот недостаток может еще более усугубиться из-за того, что неформальная структура и относительно непрозрач-

¹³ Экспертная двадцатка [Т20, с. а.]; Деловая двадцатка [В20, с. а.]; Трудовая двадцатка, [L20, с. а.] и Женская двадцатка [W20, с. а.].

ный процесс принятия решений делают их восприимчивыми к воздействию более влиятельных акторов.

Важно отметить, что МВФ и Всемирный банк также участвуют в работе «Группы двадцати». Их роль состоит в унификации результатов работы Экспертной двадцатки и других аутрич-форматов, хотя многие из стран — членов МФИ не принимают в этом участия.

Создание новых институтов

Помимо указанных неформальных механизмов, в последнее время также возникли новые международные организации и институты, например, Азиатский банк инфраструктурных инвестиций и Новый банк развития («Банк БРИКС») [NDB, с. а.]; подписано несколько региональных механизмов: Чиангмайская многосторонняя инициатива [Sussangkarn, 2010], Пул условных валютных резервов БРИКС [BRICS, 2014], Латиноамериканская ассоциация интеграции (ЛАИ), Латиноамериканский резервный фонд (ЛАРФ) [IMF, 2017]. Кроме того, Германия, Франция и Великобритания занимались совместной разработкой механизма, который позволит компаниям этих стран обходиться без платежей в долларах США при осуществлении сделок с иранскими компаниями [Financial Times, 2018]. Отдельные страны также предпринимают действия, меняющие структуру глобального экономического управления. Примером служит китайская инициатива «Один пояс, один путь», которая была запущена с целью поддержки развития других стран путем укрепления связей между ними и Китаем, воссоздавая тем самым древний Шелковый путь [Hurley et al., 2018].

Тем не менее нужно отметить, что данные инициативы недостаточно масштабны или слишком «новые» для того, чтобы стать вызовом существующей системе.

Проекты краткосрочных и среднесрочных реформ

Масштаб необходимых реформ в структуре МФИ для обеспечения их эффективной работы при должном уровне легитимности ограничен свойственной им инертностью, вызванной сложившимся распределением голосов между странами-членами. Страны, которые с самого начала имели наибольшее количество голосов, по-прежнему удерживают контроль. Так как реальный вес этих стран в глобальном экономическом управлении снизился, их стремление сохранить свое привилегированное положение оказывает разрушительное влияние на эффективность работы МФИ. Это можно проследить на примере неудавшихся попыток изменить порядок избрания глав МВФ и Всемирного банка или скромных успехов в перераспределении голосов между странами — членами МФИ. Тем не менее, если эти институты и впредь намерены оставаться эффективными и легитимными, они обязаны найти способ адаптировать процесс принятия решений и действующие практики к тем вызовам, которые возникают вследствие изменений глобального геополитического и экономического баланса.

Другим препятствием для проведения реформ является проблема совместимости деятельности МФИ и государственного суверенитета. Принцип соблюдения государственного суверенитета накладывает ограничения на возможности МФИ свободно взаимодействовать со всеми заинтересованными негосударственными акторами в странах-членах. Более того, этот принцип ограничивает возможности институтов в согласовании позиций всех государственных и негосударственных акторов, чье участие необходимо при решении вопросов, связанных с изменением климата, демографиче-

скими проблемами, распределением благ и сложной динамикой глобальной интеграции и регионализации.

Несмотря на все противоречия и ограничения, некоторые важные, хотя и ограниченные по масштабу реформы могут быть осуществлены и в текущей правовой и институциональной структуре. Эти реформы оправданны, потому что они соответствуют четырем критериям, описанным ранее.

В настоящее время существует четыре вероятных пути реформирования институтов глобального экономического управления. Первый путь связан с кругом участников, прежде всего из числа негосударственных акторов. По этому направлению уже был достигнут определенный прогресс, однако многое еще можно предпринять в дальнейшем. МВФ и Всемирный банк в рамках действующих уставов могут создать новые каналы для участия всех заинтересованных акторов. Например, они могут создать каналы для участия в процессе принятия решений представителей деловых кругов, наднациональных органов управления и гражданского общества, как произошло в случае с переговорами по экологическим вопросам. Эти каналы могут дать негосударственным акторам возможность выдвигать собственные инициативы, участвовать в обсуждении предлагаемых действий и в отборе руководящих кадров МФИ, а также возможность для ограниченного числа представителей организаций гражданского общества оставлять устные или письменные обращения к советам директоров по ключевым вопросам. МФИ могут также задействовать инструменты «мягкой» силы, которые были созданы совместными усилиями государственных и негосударственных акторов и применимы для текущей деятельности этих институтов. Например, МФИ могут обязаться следовать в своей деятельности стандартам деловой ответственности, например, Руководящим принципам ООН в области бизнеса и прав человека. Практика показывает, что многие страны — члены МФИ уже следуют этому стандарту, одобрив его на платформе ООН или в рамках других международных форумов. Это, помимо прочего, потребует от МФИ проводить оценку влияния своей деятельности на ситуацию с правами человека. Как демонстрирует пример некоторых компаний, соответствие данному стандарту может оказать позитивное воздействие на деловую репутацию, результаты их деятельности, стоимость кредита и желание молодых людей устраиваться к ним на работу¹⁴.

МФИ должны соблюдать принцип субординации при расширении круга участников процесса принятия решений. Совсем не обязательно, чтобы все государственные и негосударственные акторы принимали непосредственное участие в решении всех вопросов глобального экономического управления. Более уместным было бы создание нескольких вспомогательных органов, в работе которых смогут принять участие соответствующие подгруппы стейкхолдеров. Подобные постоянные или временные органы должны объединить государственных и негосударственных акторов в соответствии с географическим распределением, сферой интересов или располагаемой экспертизой. Решения, принятые на этих площадках, могут быть переданы на более высокий уровень для рассмотрения более крупными объединениями при принятии решений.

Второе направление подразумевает решение вопросов, связанных с подотчетностью. Проблемой является неспособность МФИ обеспечить более высокий уровень подотчетности. За последние семьдесят лет возросло влияние этих институтов на наименее влиятельные страны-члены. Однако этот процесс не сопровождался ростом подотчетности в силу предоставленного МФИ иммунитета. Всемирный банк, как и другие многосторонние банки развития, создал независимые механизмы обеспечения подотчетности. Хотя эти органы не обладают широкими полномочиями, сам факт их

¹⁴ См., например, [Global Compact Network Germany, 2015].

создания говорит о том, что Всемирный банк является более подотчетным по сравнению с МВФ и ООН. Довольно необычно выглядит неспособность этих институтов обеспечить большую подотчетность, учитывая их активную поддержку подотчетности как неотъемлемого компонента качественного управления. Примеры независимых механизмов подотчетности многосторонних банков развития показывают, что нечто подобное может быть сделано даже в текущих условиях.

В этом отношении необходимо отметить, что проблема иммунитета международных организаций также является серьезным вызовом. Сомнения в том, что эти организации нуждаются в специальных правах и привилегиях для выполнения возложенных задач, вполне обоснованны. Кроме того, предоставленный иммунитет не должен иметь значения в случае, если действия МФИ оказывают влияние на негосударственных акторов в странах-членах. Согласно постановлению Европейского суда, в подобной ситуации МФИ обязаны по меньшей мере предоставить соответствующую компенсацию, что может стать альтернативой судебному разбирательству [European Court of Human Rights, 1999]. Этот вопрос сейчас находится на рассмотрении Верховного суда США [United States Court of Appeals, 2017].

Третье направление вероятных реформ затрагивает способность институтов и форумов глобального экономического управления полностью оценивать воздействие рассматриваемых проектов, решений, норм и стандартов. Данные институты должны проводить всестороннюю оценку вероятных последствий своей деятельности. Всемирный банк и другие МБР уже осуществляют оценку социального и экологического воздействия. С другой стороны, они не проводят оценку воздействия на ситуацию с правами человека, несмотря на то, что того требует множество документов ООН, не имеющих юридической силы. МВФ, СФС и органы по разработке стандартов оценивают потенциальное экономическое и финансовое воздействие собственных программ и стандартов, однако не учитывают в своей оценке социальные и экологические последствия, а также воздействие на сферу прав человека. Учитывая то, что все рассматриваемые организации признают важность вопросов неравенства и экономической дискриминации, а также влияния изменения климата на экономику, трудно понять, как они могут в полной мере оценивать эффективность выполнения возложенных на них мандатов без проведения подобных исследований. Так как рассматриваемые институты работают в пользу своих участников, маловероятно, что они пойдут на изменение текущей ситуации без соответствующего сигнала со стороны стран-членов. Следовательно, «Группа двадцати» и БРИКС могут содействовать реформированию системы глобального экономического управления путем направления запроса в адрес рассматриваемых институтов на проведение исследований вероятных последствий.

Четвертое направление действий ориентируется на более четкое позиционирование рассматриваемых институтов в рамках «Группы двадцати». В настоящее время МВФ, Всемирный банк, ОЭСР и Программа развития ООН участвуют во многих встречах «двадцатки». «Группа двадцати» часто обращается к ним о проведении технических исследований для содействия деятельности рабочих групп. С другой стороны, было бы разумным, чтобы эти организации предоставляли подобную помощь еще и отдельным государствам-членам. Кроме того, состав членов рассматриваемых организаций шире, чем список участников «Группы двадцати». Нужно отметить, что «двадцатка» является форумом для ограниченной группы государств и не имеет мандата на принятие решений, важных для всего мира. Следовательно, МВФ, Всемирный банк и другие организации могут стать каналом связи с теми странами из числа своих членов, которые не входят в «Группу двадцати», и предоставлять информацию о вероятном влиянии решений «двадцатки» на эти страны. Например, рассматриваемые организации могут

включить данную информацию в свои отчеты для «Группы двадцати». Это может повысить легитимность и, вероятно, эффективность принимаемых «двадцаткой» решений и предпринимаемых действий. Это также поможет наладить более тесный контакт между этими институтами и их странами-членами. Таким образом, «Группа двадцати» и БРИКС могут обратиться к перечисленным организациям с запросом о предоставлении подобной информации для «двадцатки».

Это новшество невелико по масштабу и может остаться незамеченным большинством участников глобального экономического управления. Тем не менее подобные шаги необходимы, так как они помогут обеспечить участие, пусть и не прямое, для всех групп интересов «Группы двадцати», равно как и усилить влияние стран — членов «двадцатки» из числа развивающихся.

Заключение

Современная структура глобального экономического и финансового управления находится в критическом состоянии. Институты системы не выполняют свою роль с должной эффективностью, а степень доверия к ним и легитимность их действий ставятся под сомнение. К сожалению, несмотря на необходимость системных изменений, реформа глобальной системы экономического управления вряд ли будет осуществлена в ближайшее время. Это означает, что единственным реальным выходом из ситуации является активный поиск любых возможностей для реформ. Предложенная статья продемонстрировала, что такие возможности существуют. «Группа двадцати», БРИКС и другие объединения могут помочь задействовать данные возможности.

Источники

Aizawa M., Bradlow D., Wachenfeld M. (2018) International Financial Regulatory Standards and Human Rights: Connecting the Dots // *Manchester Journal of International Economic Law*. Vol. 15. No. 1. Режим доступа: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3171933 (дата обращения: 15.10.2018).

Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) (с. а.) How APEC Operates. Режим доступа: <https://www.apec.org/About-Us/How-APEC-Operates> (дата обращения: 15.10.2018).

Bank for International Settlements (BIS) (с. а., а) BIS History — Overview. Режим доступа: https://www.bis.org/about/history_newarrow.htm (дата обращения: 15.10.2018).

Bank for International Settlements (BIS) (с. а., b) G10. Режим доступа: <https://www.bis.org/list/g10publications/> (дата обращения: 15.10.2018).

Bradlow D. (1996) The World Bank, the IMF and Human Rights: Symposium: Social Justice and Development: Critical Issues Facing the Bretton Woods System // *Transnational Law and Contemporary Problems*. Vol. 6.

Bradlow D. (2011) The Reform of the Governance of the IFIs: A Critical Assessment. *World Bank Legal Review: International Financial Institutions and Global Legal Governance* / H. Cisse, D. Bradlow, B. Kingsbury (eds). World Bank. Режим доступа: <http://ssrn.com/abstract=1939786> (дата обращения: 15.10.2018).

Bradlow D. (2017) Using a Shield as Sword: Are International Organizations Abusing Their Immunity? // *Temple International and Comparative Law Journal*. Vol. 31.

BRICS (2014) Treaty for the Establishment of a BRICS Contingent Reserve Arrangement, July 15, 2014, Fortaleza, Brazil. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/140715-treaty.html> (дата обращения: 15.10.2018).

Business 20 (B20) (с. а.) Official Website. Режим доступа: <https://www.b20germany.org/> (дата обращения: 15.10.2018).

Compliance Advisor Ombudsman (с. а.) Official Website. Режим доступа: <http://www.cao-ombudsman.org/about/> (дата обращения: 15.10.2018).

Darrow M. (2006) *Between Light and Shadow: The World Bank, The International Monetary Fund and International Human Rights Law*. Oxford: Hart Publishing.

De Vries M. (1986) *The IMF in a Changing World, 1945–85*. Washington DC: IMF.

European Commission of Human Rights (1997) Application No. 26083/94, Richard Waite and Terry Kennedy Against Germany. Режим доступа: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKewiw66SynebeAhWCoFsKHRq8BgkQFjABegQIBBAC&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D001-45948%26filename%3D001-45948.pdf&usg=AOvVaw1CUJisfXLh-3MBffO9di5a> (дата обращения: 15.10.2018).

European Court of Human Rights (1999) Case of Waite and Kennedy v. Germany, Application No. 26083/94. Режим доступа: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58912> (дата обращения: 15.10.2018).

Federal Government of Germany (с. а.) G7 Summit: From Rambouillet to Brussels: The History of the G7. Режим доступа: https://www.g7germany.de/Content/EN/StatischeSeiten/G7_elmau_en/texte_en/2014-11-05-geschichte-g8.html (дата обращения: 15.10.2018).

Financial Stability Board (FSB) (с. а.) Our History. Режим доступа: <http://www.fsb.org/about/history/> (дата обращения: 15.10.2018).

Financial Times (2018) EU, Russia and China Agree Special Payments System for Iran. 25 September. Режим доступа: <https://www.ft.com/content/4aa03678-c0a7-11e8-8d55-54197280d3f7> (дата обращения: 15.10.2018).

G20 (2009) Leaders' Statement. Pittsburgh. 24–25 September. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html> (дата обращения: 15.10.2018).

Global Compact Network Germany (2015) 5 Steps Towards Managing the Human Rights Impact of Your Business. Режим доступа: https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/5_steps_towards_managing_the_human_rights_impacts_of_your_business.pdf (дата обращения: 15.10.2018).

Goodhart C. (2011) *The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974–1997*. Cambridge University Press.

Group of 24 (G24) (с. а.) Official Website. Режим доступа: <https://www.g24.org/> (дата обращения: 15.10.2018).

Group of 77 (G77) (с. а.) Official Website. Режим доступа: <http://www.g77.org/> (дата обращения: 15.10.2018).

Hannum H. (1996) The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law // *Georgia Journal of International and Comparative Law*. Vol. 25. No. 1.

Haq M.U., Jolly R., Streeten P., Haq K. (1995) *The UN and the Bretton Woods Institutions: New Challenges for the 21 Century*. N. Y.: St. Martin's Press.

Helleiner E. (2014) *Forgotten Foundations of Bretton Woods: International Development and the Making of the Postwar Order*. Cornell University Press.

Horsefield J.K. (1969) *The International Monetary Fund 1945–1965: Twenty Years of International Monetary Cooperation*, Vol. 1: Chronicle. Washington DC: IMF. Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/532521468149674407/pdf/833920BR0IBRD20ox0382087B00PUBLIC0.pdf> (дата обращения: 15.10.2018).

Human Rights Watch (2017) Letter to the World Bank on the Environmental and Social Standards Guidance Notes. 4 December. Режим доступа <https://www.hrw.org/news/2017/12/04/letter-world-bank-environmental-and-social-standards-guidance-notes> (дата обращения: 15.10.2018).

Hurley J., Morris S., Portelance G. (2018) *Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective*. Policy Paper, Center for Global Development. Режим доступа: <https://www.cgdev.org/publication/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-policy-perspective> (дата обращения: 15.10.2018).

Independent Evaluation Office (IEO) (2018) Governance of the IMF: Evaluation Update. Режим доступа: http://www.imo-imf.org/ieo/files/updates/1802671_IEO_GOV_EVAL_UPDATE.PDF (дата обращения: 15.10.2018).

Independent Evaluation Office (IEO) (с. а.) Official Website. Режим доступа: <http://www.imo-imf.org/> (дата обращения: 15.10.2018).

International Monetary Fund (IMF) (1945) Articles of Agreement of the International Monetary Fund. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/pdf/aa.pdf> (дата обращения: 15.10.2018).

International Monetary Fund (IMF) (1947) Selected Decisions and Selected Documents of the International Monetary Fund. 39th Iss. Washington DC: IMF. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/SelectedDecisions/Description.aspx?decision=DN5> (дата обращения: 15.10.2018).

International Monetary Fund (1996) IMF History (1945–1965). Режим доступа: <https://www.elibrary.imf.org/view/IMF071/14523-9781451955255/14523-9781451955255/front.xml> (дата обращения: 20.10.2018).

International Monetary Fund (IMF) (2006) Article IV of The Fund's Articles of Agreement: An Overview of the Legal Framework. Washington DC, IMF. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/062806.pdf> (дата обращения: 15.10.2018).

International Monetary Fund (IMF) (2009a) Quotas – Updated Calculations and Quota Variables, Statistical Appendix, and The Acting Chair's Summing Up of the Board Meeting August 27, 2009. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/082709.pdf> (дата обращения: 15.10.2018).

International Monetary Fund (IMF) (2009b) IMF's Public Information Notice 09/98: IMF Executive Board Discusses Governance Reform. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/pn0998> (дата обращения: 15.10.2018).

International Monetary Fund (IMF) (2017) Collaboration Between Regional Financing Agreements and the IMF. IMF Policy Paper, July. Режим доступа: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/PP/2017/pp073117-collaboration-between-regional-financing-arrangements-and-the-imf.ashx> (дата обращения: 15.10.2018).

International Monetary Fund (IMF) (2010) Transparency at the IMF. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/35/Transparency-at-the-IMF> (дата обращения: 15.10.2018).

International Monetary Fund (IMF) (с. а., а) IMF Executive Directors and Voting Power. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx> (дата обращения: 15.10.2018).

International Monetary Fund (IMF) (с. а., b) Financial Sector Assessment Program (FSAP). Режим доступа: <https://www.imf.org/external/np/fsap/fssa.aspx> (дата обращения: 15.10.2018).

Jessop B. (1998) The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development // International Social Science Journal. Vol. 50. No. 155.

Kirton, J (1999) What is the G20? G20 Information Centre, Monk School of Global Affairs & Public Policy. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/g20whatisit.html> (дата обращения: 15.10.2018).

Labour 20 (L20) (с. а.) Official Website. Режим доступа: <http://www.l20argentina.org/?s=L20&lang=eng> (дата обращения: 15.10.2018).

Lukov V. (2012) A Global Forum for the New Generation: The Role of the BRICS and the Prospects for the Future. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/analysis/Lukov-Global-Forum.html> (дата обращения: 15.10.2018).

Martens K., Jakobi A. (eds) (2010) Mechanisms of OECD Governance: International Incentives for National Policy-Making? Oxford University Press.

New Development Bank (NDB) (с. а.) Official Website. Режим доступа: <https://www.ndb.int/> (дата обращения: 15.10.2018).

O'Brien R., Goetz A.M., Scholte J.A., Williams M. (2000) Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements. Cambridge University Press.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (с. а.) History. Режим доступа: <http://www.oecd.org/about/history/> (дата обращения: 15.10.2018).

- Stuenkel O. (2015) *The BRICS and The Future of Global Order*. Lexington Books.
- Sussangkarn C. (2010) *The Chiang Mai Initiative Multilateralization: Origin, Development and Outlook*. ADBI Working Paper Series no 230, ADBI Institute. Режим доступа: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156085/adbi-wp230.pdf> (дата обращения: 15.10.2018).
- Think Tank 20 (T20) (с. а.) Official Website. Режим доступа: <https://t20argentina.org/publicacion/the-t20-communique/> (дата обращения: 15.10.2018).
- United Nations (UN) (1944) *International Monetary Fund and International Bank for Reconstruction and Development, Articles of Agreement*. United Nations Monetary and Financial Conference. Режим доступа: https://fraser.stlouisfed.org/files/docs/historical/martin/17_07_19440701.pdf (дата обращения: 19.11.2018).
- United Nations (UN) (1945) *Charter of the United Nations*. Режим доступа: <http://www.un.org/en/charter-united-nations/> (дата обращения: 15.10.2018).
- United Nations (UN) (1946) *Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*. Режим доступа: <http://www.un.org/en/ethics/pdf/convention.pdf> (дата обращения: 15.10.2018).
- United Nations (UN) (1948a) *Final Act and Related Documents*. United Nations Conference on Trade and Employment. Havana, 21 November 1947–24 March 1948. Режим доступа: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/havana_e.pdf (дата обращения: 15.10.2018).
- United Nations (UN) (1948b) *Universal Declaration of Human Rights*. UN General Assembly Resolution 217 A (III). Режим доступа: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html> (дата обращения: 15.10.2018).
- United Nations (UN) (с. а.) *International Monetary Fund*. United Nations Global Marketplace. Режим доступа: <https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/IMF> (дата обращения: 15.10.2018).
- United States Court of Appeals (2017) *Jam v. International Finance Corp.*, No. 16-7051. DC Circuit.
- Vreeland J. (2003) *The IMF and Economic Development*. Cambridge University Press.
- Women 20 (W20) (с. а.) Official Website. Режим доступа: <http://w20argentina.com/en/> (дата обращения: 15.10.2018).
- World Bank (IBRD) (1945) *Articles of Agreement*. Режим доступа: http://siteresources.worldbank.org/EXTARCHIVES/Resources/IBRD_Articles_of_Agreement.pdf (дата обращения: 15.10.2018).
- World Bank (IBRD) (1947) *Agreement Between the United Nations and the Bank*. Resolution 24, 16 September 1947. Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/532521468149674407/pdf/833920BR0IBRD20ox0382087B00PUBLIC0.pdf> (дата обращения: 15.10.2018).
- World Bank (IBRD) (2010) *The World Bank Policy on Access to Information*. Режим доступа: <http://www.worldbank.org/en/access-to-information> (дата обращения: 15.10.2018).
- World Bank (IBRD) (2012) *IBRD Articles of Agreement: Article V*. Режим доступа: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20049604~pagePK:51123644~piPK:329829~theSitePK:29708~isCURL:Y,00.html> (дата обращения: 15.10.2018).
- World Bank (IBRD) (2016) *The New Environmental and Social Framework*. Режим доступа: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/08/05/the-new-environmental-and-social-framework> (дата обращения: 15.10.2018).
- World Bank (IBRD) (с. а., a) *About World Bank*. Режим доступа: <https://www.worldbank.org/en/what-we-do> (дата обращения: 15.10.2018).
- World Bank (IBRD) (с. а., b) *Board of Executive Directors Updates*. Available at: <http://www.worldbank.org/en/about/leadership/directors> (дата обращения: 15.10.2018).
- World Bank (IBRD) (с. а., c) *Financial Sector Assessment Program (FSAP)*. Режим доступа: <http://www.worldbank.org/en/programs/financial-sector-assessment-program> (дата обращения: 15.10.2018).
- World Bank (IBRD) (с. а., d) *What We Do*. Режим доступа: <http://www.worldbank.org/en/what-we-do> (дата обращения: 15.10.2018).
- World Bank (IBRD) (с. а., e) *Board Facts*. Режим доступа: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/BODEXT/0,,contentMDK:50004880~menuPK:6673256~pagePK:64020054~piPK:64020408~theSitePK:278036,00.html> (дата обращения: 15.10.2018).

World Bank (IBRD) (с. а., *f*) About the Inspection Panel. Режим доступа: <http://www.inspectionpanel.org/about-us/about-inspection-panel> (дата обращения: 15.10.2018).

World Bank (IBRD) (2010) Bank Policy: Access to Information. Режим доступа: <http://pubdocs.worldbank.org/en/393051435850102801/World-Bank-Policy-on-Access-to-Information-V2.pdf> (дата обращения: 15.10.2018).

World Trade Organization (WTO) (1947) The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947). Available at: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm (дата обращения: 15.10.2018).

Assessing the Potential for Global Economic Governance Reform¹

D.D. Bradlow

Daniel D. Bradlow – SARCHI Professor of International Development Law and African Economic Relations, University of Pretoria and Professor of Law Emeritus, American University Washington College of Law; University of Pretoria, Private bag X20, Hatfield 0028, South Africa; E-mail: danny.bradlow@up.ac.za

Abstract

Every dynamic social system's adaptive capacity is finite. Eventually, the ability of the system's legal and institutional arrangements to adapt to the changing operational context is exhausted. At this point, unless the system is significantly reformed, it begins losing its legitimacy and efficacy.

This article contends that the structure, operation and scale of the global economy has changed so dramatically that the current arrangements for global economic governance are approaching this crisis moment. They are failing to deliver an inclusive, sustainable and efficient international economic system that can contribute to peace, prosperity and human welfare. Their governance arrangements and operating practices and procedures have not been adequately adapted to the new realities of the international political economy. Key institutions are only slowly adjusting their current decision-making practices to the fact that the balance of economic power among their members has shifted. They have also been slow in responding to the growing importance of such non-state actors as corporations, civil society organizations and subnational governments in the governance of the global economy.

However, the political will to make the necessary changes to the institutional arrangements for global economic governance is lacking. This means that in the short to medium term, absent a serious crisis, there is limited potential for reform. However, this does not mean that opportunities for meaningful partial reforms do not exist. Those actors that are interested in reform need to carefully seek out those opportunities and, once identified, use them to make the system more participatory, accountable and responsive to the concerns to all stakeholders in the system. This in turn should enhance the capacity of the system to respond productively to future opportunities for more profound changes in global economic governance.

In making this case, the article first briefly describes the key features of the order established after World War II. Second, it discusses some of the changes that these institutions have undergone over the past 70 years. Third, it discusses the adjustments that, in fact, have been made in global economic governance. It also indicates some ways in which opportunities for making the system more inclusive, responsive and accountable can be identified. Finally, it offers suggestions regarding possible changes within the current order and on the role entities like the Group of 20 and the BRICS grouping of Brazil, Russia, India, China and South Africa can play in promoting these changes.

It should be noted that, due to space limitations, while this article discusses global economic governance in general, it concentrates primarily on the cases of the two most prominent institutions in global economic governance – the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank Group (the World Bank). The reason for focusing on the IMF is that it is the most significant multilateral institution active in the governance of international financial and monetary affairs. The World Bank is an important funder of development activity even if it is not the largest such lender. It is the model that was used in setting up all of the regional multilateral development banks (MDBs) and it has had an influence on the structure and function of other MDBs as well, such as the Asian Infrastructure Investment Bank. It has also been a thought leader in the area of development finance.

Key words: global governance; International Monetary Fund (IMF); World Bank

For citation: Bradlow D.D. (2018) Assessing the Potential for Global Economic Governance Reform. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 4, pp. 213–236 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-10.

¹ The editorial board received the article in October 2018.

References

- Aizawa M., Bradlow D., Wachenfeld M. (2018) International Financial Regulatory Standards and Human Rights: Connecting the Dots. *Manchester Journal of International Economic Law*, vol. 15, no 1. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3171933 (accessed 15 October 2018).
- Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) (c. a.) How APEC Operates. Available at: <https://www.apec.org/About-Us/How-APEC-Operates> (accessed 15 October 2018).
- Bank for International Settlements (BIS) (c. a., a) BIS History – Overview. Available at: https://www.bis.org/about/history_newarrow.htm (accessed 15 October 2018).
- Bank for International Settlements (BIS) (c. a., b) G10. Available at: <https://www.bis.org/list/g10publications/> (accessed 15 October 2018).
- Bradlow D. (1996) The World Bank, the IMF and Human Rights: Symposium: Social Justice and Development: Critical Issues Facing the Bretton Woods System. *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 6.
- Bradlow D. (2011) The Reform of the Governance of the IFIs: A Critical Assessment. *World Bank Legal Review: International Financial Institutions and Global Legal Governance*, vol. 3 (H. Cisse, D. Bradlow, B. Kingsbury (eds)). World Bank. Available at: <http://ssrn.com/abstract=1939786> (accessed 15 October 2018).
- Bradlow D. (2017) Using a Shield as Sword: Are International Organizations Abusing Their Immunity? *Temple International and Comparative Law Journal*, vol. 31.
- BRICS (2014) Treaty for the Establishment of a BRICS Contingent Reserve Arrangement, July 15, 2014, Fortaleza, Brazil. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/140715-treaty.html> (accessed 15 October 2018).
- Business 20 (B20) (c. a.) Official Website. Available at: <https://www.b20germany.org/> (accessed 15 October 2018).
- Compliance Advisor Ombudsman (c. a.) Official Website. Available at: <http://www.cao-ombudsman.org/about/> (accessed 15 October 2018).
- Darrow M. (2006) *Between Light and Shadow: The World Bank, The International Monetary Fund and International Human Rights Law*. Oxford: Hart Publishing.
- De Vries M. (1986) *The IMF in a Changing World, 1945–85*. Washington DC: IMF.
- European Commission of Human Rights (1997) Application No. 26083/94, Richard Waite and Terry Kennedy Against Germany. Available at: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKewiw66SynebeAhWCoFsKHRq8BgkQFjABegQIBBAC&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D001-45948%26filename%3D001-45948.pdf&usg=AOvVaw1CUJisfXLh-3MBffO9di5a> (accessed 15 October 2018).
- European Court of Human Rights (1999) Case of Waite and Kennedy v. Germany, Application No. 26083/94. Available at: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58912> (accessed 15 October 2018).
- Federal Government of Germany (c. a.) G7 Summit: From Rambouillet to Brussels: The History of the G7. Available at: https://www.g7germany.de/Content/EN/StatischeSeiten/G7_elmau_en/texte_en/2014-11-05-geschichte-g8.html (accessed 15 October 2018).
- Financial Stability Board (FSB) (c. a.) Our History. Available at: <http://www.fsb.org/about/history/> (accessed 15 October 2018).
- Financial Times (2018) EU, Russia and China Agree Special Payments System for Iran. 25 September. Available at: <https://www.ft.com/content/4aa03678-c0a7-11e8-8d55-54197280d3f7> (accessed 15 October 2018).
- G20 (2009) Leaders' Statement. Pittsburgh, 24–25 September. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html> (accessed 15 October 2018).
- Global Compact Network Germany (2015) 5 Steps Towards Managing the Human Rights Impact of Your Business. Available at: https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/5_steps_towards_managing_the_human_rights_impacts_of_your_business.pdf (accessed 15 October 2018).

Goodhart C. (2011) *The Basel Committee on Banking Supervision: A History of the Early Years 1974–1997*. Cambridge University Press.

Group of 24 (G24) (c. a.) Official Website. Available at: <https://www.g24.org/> (accessed 15 October 2018).

Group of 77 (G77) (c. a.) Official Website. Available at: <http://www.g77.org/> (accessed 15 October 2018).

Hannum H. (1996) The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law. *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 25, no 1.

Haq M.U., Jolly R., Streeten P., Haq K. (1995) *The UN and the Bretton Woods Institutions: New Challenges for the 21 Century*. New York: St. Martin's Press.

Helleiner E. (2014) *Forgotten Foundations of Bretton Woods: International Development and the Making of the Postwar Order*. Cornell University Press.

Horsefield J.K. (1969) *The International Monetary Fund 1945–1965: Twenty Years of International Monetary Cooperation, Vol. 1: Chronicle*. Washington DC: IMF. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/532521468149674407/pdf/833920BR01BRD20ox0382087B00PUBLIC0.pdf> (accessed 15 October 2018).

Human Rights Watch (2017) Letter to the World Bank on the Environmental and Social Standards Guidance Notes. 4 December. Available at: <https://www.hrw.org/news/2017/12/04/letter-world-bank-environmental-and-social-standards-guidance-notes> (accessed 15 October 2018).

Hurley J., Morris S., Portelance G. (2018) Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective. Policy Paper, Center for Global Development. Available at: <https://www.cgdev.org/publication/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-policy-perspective> (accessed 15 October 2018).

Independent Evaluation Office (IEO) (2018) Governance of the IMF: Evaluation Update. Available at: http://www.iao-imf.org/iao/files/updates/1802671_IEO_GOV_EVAL_UPDATE.PDF (accessed 15 October 2018).

Independent Evaluation Office (IEO) (c. a.) Official Website. Available at: <http://www.iao-imf.org/> (accessed 15 October 2018).

International Monetary Fund (IMF) (1945) Articles of Agreement of the International Monetary Fund. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/pdf/aa.pdf> (accessed 15 October 2018).

International Monetary Fund (IMF) (1947) *Selected Decisions and Selected Documents of the International Monetary Fund. 39th Issue*. Washington DC: IMF. Available at: <https://www.imf.org/external/SelectedDecisions/Description.aspx?decision=DN5> (accessed 15 October 2018).

International Monetary Fund (1996) IMF History (1945-1965). Available at: <https://www.elibrary.imf.org/view/IMF071/14523-9781451955255/14523-9781451955255/front.xml> (accessed 15 October 2018).

International Monetary Fund (IMF) (2006) Article IV of The Fund's Articles of Agreement: An Overview of the Legal Framework. Washington DC, IMF. Available at: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/062806.pdf> (accessed 15 October 2018).

International Monetary Fund (IMF) (2009a) Quotas – Updated Calculations and Quota Variables, Statistical Appendix, and The Acting Chair's Summing Up of the Board Meeting August 27, 2009. Available at: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/082709.pdf> (accessed 15 October 2018).

International Monetary Fund (IMF) (2009b) IMF's Public Information Notice 09/98: IMF Executive Board Discusses Governance Reform. Available at: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/pn0998> (accessed 15 October 2018).

International Monetary Fund (IMF) (2017) Collaboration Between Regional Financing Agreements and the IMF. IMF Policy Paper, July. Available at: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/PP/2017/pp073117-collaboration-between-regional-financing-arrangements-and-the-imf.ashx> (accessed 15 October 2018).

International Monetary Fund (IMF) (2010) Transparency at the IMF. Available at: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/35/Transparency-at-the-IMF> (accessed 15 October 2018).

International Monetary Fund (IMF) (c. a., a) IMF Executive Directors and Voting Power. Available at: <https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx> (accessed 15 October 2018).

International Monetary Fund (IMF) (c. a., b) Financial Sector Assessment Program (FSAP). Available at: <http://www.imf.org/external/np/fsap/fssa.aspx> (accessed 15 October 2018).

Jessop B. (1998) The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development. *International Social Science Journal*, vol. 50, no 155 (accessed 15 October 2018).

Kirton, J (1999) What is the G20? G20 Information Centre, Monk School of Global Affairs & Public Policy. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/g20whatisit.html> (accessed 15 October 2018).

Labour 20 (L20) (c. a.) Official Website. Available at: <http://www.l20argentina.org/?s=L20&lang=eng> (accessed 15 October 2018).

Lukov V. (2012) A Global Forum for the New Generation: The Role of the BRICS and the Prospects for the Future. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/analysis/Lukov-Global-Forum.html> (accessed 15 October 2018).

Martens K., Jakobi A. (eds) (2010) *Mechanisms of OECD Governance: International Incentives for National Policy-Making?* Oxford University Press.

New Development Bank (NDB) (c. a.) Official Website. Available at: <https://www.ndb.int/> (accessed 15 October 2018).

O'Brien R., Goetz A.M., Scholte J.A., Williams M. (2000) *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Cambridge University Press.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (c. a.) History. Available at: <http://www.oecd.org/about/history/> (accessed 15 October 2018).

Stuenkel O. (2015) *The BRICS and The Future of Global Order*. Lexington Books.

Sussangkarn C. (2010) The Chiang Mai Initiative Multilateralization: Origin, Development and Outlook. ADBI Working Paper Series no 230, ADBI Institute. Available at: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156085/adbi-wp230.pdf> (accessed 15 October 2018).

Think Tank 20 (T20) (c. a.) Official Website. Available at: <https://t20argentina.org/publicacion/the-t20-com-muniquen/> (accessed 15 October 2018).

United Nations (UN) (1944) International Monetary Fund and International Bank for Reconstruction and Development, Articles of Agreement. United Nations Monetary and Financial Conference. Available at: https://fraser.stlouisfed.org/files/docs/historical/martin/17_07_19440701.pdf

United Nations (UN) (1945) Charter of the United Nations. Available at <http://www.un.org/en/charter-united-nations/> (accessed 15 October 2018).

United Nations (UN) (1946) Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations. Available at: <http://www.un.org/en/ethics/pdf/convention.pdf> (accessed 15 October 2018).

United Nations (UN) (1948a) Final Act and Related Documents. United Nations Conference on Trade and Employment. Havana, 21 November 1947–24 March 1948. Available at: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/havana_e.pdf (accessed 15 October 2018).

United Nations (UN) (1948b) Universal Declaration of Human Rights. UN General Assembly Resolution 217 A (III). Available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html> (accessed 15 October 2018).

United Nations (UN) (c. a.) International Monetary Fund. United Nations Global Marketplace. Available at: <https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/IMF> (accessed 15 October 2018).

United States Court of Appeals (2017) *Jam v. International Finance Corp.*, No. 16-7051. DC Circuit.

Vreeland J. (2003) *The IMF and Economic Development*. Cambridge University Press.

Women 20 (W20) (c. a.) Official Website. Available at: <http://w20argentina.com/en/> (accessed 15 October 2018).

World Bank (IBRD) (1945) Articles of Agreement. Available at: http://siteresources.worldbank.org/EX-TARCHIVES/Resources/IBRD_Articles_of_Agreement.pdf (accessed 15 October 2018).

World Bank (IBRD) (1947) Agreement Between the United Nations and the Bank. Resolution 24, 16 September. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/532521468149674407/pdf/833920BR0IBRD20ox0382087B00PUBLIC0.pdf> (accessed 15 October 2018).

World Bank (IBRD) (2010) Bank Policy: Access to Information. Available at: <http://pubdocs.worldbank.org/en/393051435850102801/World-Bank-Policy-on-Access-to-Information-V2.pdf> (accessed 15 October 2018).

World Bank (IBRD) (2012) IBRD Articles of Agreement: Article V. Available at: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20049604~pagePK:51123644~piPK:329829~theSitePK:29708~isCURL:Y,00.html> (accessed 15 October 2018).

World Bank (IBRD) (2016) The New Environmental and Social Framework. Available at: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/08/05/the-new-environmental-and-social-framework> (accessed 15 October 2018).

World Bank (IBRD) (c. a., *a*) About World Bank. Available at: <https://www.worldbank.org/en/what-we-do> (accessed 15 October 2018).

World Bank (IBRD) (c. a., *b*) Board of Executive Directors Updates. Available at: <http://www.worldbank.org/en/about/leadership/directors> (accessed 15 October 2018).

World Bank (IBRD) (c. a., *c*) Financial Sector Assessment Program (FSAP). Available at: <http://www.worldbank.org/en/programs/financial-sector-assessment-program> (accessed 15 October 2018).

World Bank (IBRD) (c. a., *d*) What We Do. Available at: <http://www.worldbank.org/en/what-we-do> (accessed 15 October 2018).

World Bank (IBRD) (c. a., *e*) Board Facts. Available at: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/BODEXT/0,,contentMDK:50004880~menuPK:6673256~pagePK:64020054~piPK:64020408~theSitePK:278036,00.html> (accessed 15 October 2018).

World Bank (IBRD) (c. a., *f*) About the Inspection Panel. Available at: <http://www.inspectionpanel.org/about-us/about-inspection-panel> (accessed 15 October 2018).

World Trade Organization (WTO) (1947) The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947). Available at: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm (accessed 15 October 2018).

Страновые стратегии

«Мечтаем вместе»: экономическое измерение «умной силы» КНР в Юго-Восточной Азии¹

С.В. Михневич

Михневич Сергей Владимирович — к.полит.н., научный сотрудник Центра исследований международных институтов РАНХиГС, директор Центра по многостороннему сотрудничеству Российского союза промышленников и предпринимателей; Российская Федерация, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; E-mail: sxzex@yandex.ru

В статье через призму «мягкой» и «умной силы» анализируются актуальные идеологические концепции внешней политики КНР: «Сообщество единой судьбы» (СЕС), «Один пояс — один путь» (ОПОП). Автор отмечает, что посредством новых теоретических подходов и расширения своего присутствия на многосторонних площадках Китай стремится сформировать условия для укрепления совокупной государственной мощи в целом и влияния на стратегических территориях в странах АТР и Юго-Восточной Азии в частности. При этом для максимально эффективной реализации национальных интересов Китая необходимо обеспечить преодоление серьезных «эффектов колее».

Понимая, что обеспечение устойчивого долгосрочного влияния на политику целевых стран и регионов без значительного присутствия в социально-экономическом измерении целевых стран и регионов невозможно, Китай активно применяет экономические инструменты внешней политики, дополняющие ее ценностное измерение и способствующие формированию новых многосторонних институтов, в которых Китай играет ключевую роль. В этой связи особенно выделяются учреждение Фонда Шелкового пути и Азиатского банка инфраструктурных инвестиций, активное инвестирование в целевые экономики, создание возможностей для развития внешней торговли.

Китай старается сформировать систему институтов, которая позволит ему не только закрепить достигнутый уровень влияния, но и в перспективе сформировать условия для выдвижения на позиции мирового лидера. В КНР понимают, что без реализации проактивной стратегии, нацеленной на устранение негативных «эффектов колее» и формирование положительного восприятия своей политики, новый Китай не сможет достичь успеха в укреплении собственного лидерства. Одновременно укрепление взаимозависимости и взаимосвязанности между Китаем и его зарубежными партнерами будет способствовать расширению спектра средств реализации национальных интересов КНР и снижению вероятности реализации ими негативной политики в отношении Китая.

Ключевые слова: КНР; Китай; АСЕАН; США; Юго-Восточная Азия; Азиатско-Тихоокеанский регион; АТР; «умная сила»; Азиатский банк инфраструктурных инвестиций; АБИИ; «Экономический пояс Шелкового пути»; «Морской шелковый путь XXI века»; «Один пояс, один путь»; «Пояс и путь»; «китайская мечта»; «сообщество единой судьбы»; экономические инструменты внешней политики

Для цитирования: Михневич С.В. (2018) «Мечтаем вместе»: экономическое измерение «умной силы» КНР в Юго-Восточной Азии // Вестник международных организаций. Т. 13. № 4. С. 237–255 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-11.

¹ Статья поступила в редакцию в феврале 2017 г.

Исследование выполнено в рамках научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС «Стратегии ведущих стран-доноров по достижению Целей устойчивого развития» (2018 г.).

Введение

Продвижение и реализация национальных интересов являются сущностью внешней политики всех государств. Преломляясь через призмы различных аспектов социально-экономической деятельности, они формируют ключевые задачи и задают стратегию стран в мировой политике. Как справедливо отмечает М.В. Братерский, «...природа государств [с течением времени. — С. М.] не изменилась. Они, как и ранее, добиваются влияния и богатства, но поскольку в наши дни военные методы более не считаются обыденными и законными, государства все чаще прибегают к другим [невоенным. — С. М.] инструментам» [Братерский, 2012, с. 7]. Они [инструменты], в свою очередь, должны быть интегрированы в выверенные стратегии, учитывающие особенности источников силы и целевых объектов.

Так, накопленный опыт сотрудничества и соперничества/вражды в отношениях между государствами кристаллизуется в «эффекте колеи»². Он проявляется как в устойчивых паттернах восприятия в правящих элитах государств иных участников мировой политики, так и в наиболее приемлемых и частых практиках международных взаимодействий в институтах и в отношении отдельных проблемных полей. В случае если история отношений между странами имеет сложный характер, то для успеха внешней политики придется прилагать значительные усилия сначала для преодоления существующего «эффекта колеи», а затем уже для достижения непосредственных целей в условиях оптимизированной среды. И наоборот, «друзья» могут позволить себе предложить менее выгодные условия сотрудничества нежели «соперники» и заручиться поддержкой, поскольку изначально находятся в более выигрышной ситуации за счет накопленного «капитала сотрудничества».

Проблема новых центров силы заключается в том, что они регулярно сталкиваются с серьезными негативными «эффектами колеи» в отношениях с соседями. Исторический опыт взаимодействия с сильным региональным лидером, как правило, содержит значительное число примеров вражды и военных действий. И они находят более устойчивое отражение в исторической памяти, предрассудках и предубеждениях обществ соседних государств и их правящих элит, нежели примеры эффективного сотрудничества. Соответственно, стремление нового лидера заручиться поддержкой ближнего круга государств встречает серьезное противодействие в таких странах, не готовых без значительной компенсации «поверить в изменение намерений» нового центра силы.

Например, неоднозначная и агрессивная политика Китая стала одной из ключевых причин создания региональной группировки стран Юго-Восточной Азии (ЮВА) — АСЕАН. На тот момент в странах региона Китай воспринимался в роли главного *enfant terrible*. В 1967 г. глава МИД Филиппин Н. Рамос на вопрос относительно того, существует ли в странах АСЕАН общее мнение относительно того, откуда исходит главная и наиболее вероятная угроза внешнего вмешательства, ответил: «Здесь нет вопроса. Это — Китай» [Jorgensen-Dahl, 1978, р. 42]. Несколько ранее, в 1965 г., схожим образом высказался постоянный секретарь МИД Малайзии Г. бин Шафие, отметивший, что «коммунистический Китай представляет собой самую серьезную угрозу миру и мировому порядку» [Воусе, 1968, р. 150]. Зачастую «далеким» лидерам проще завоевать расположение стран региона. Так, причины успешности США в установлении своего

² «Эффект колеи» — фундаментальный фактор, во многом определяющий динамику развития общественно-политических систем, как на внутригосударственном, так и на международном уровне. Он представляет собой «ограничение возможностей выбора, существующих в настоящем, основанное на историческом опыте прошлого» [Норт, 2010, с. 83].

лидерства в ЮВА бывший премьер-министр Сингапура Ли Куан Ю связывал с тем, что «США были той силой, к которой мы [страны АСЕАН. — С. М.] испытывали наименьшее недоверие» [Economist, 2010].

Новым центрам силы непросто менять подобное отношение, поскольку им, в стремлении продемонстрировать небезосновательность и конструктивность своих добрососедских и лидерских намерений, необходимо предлагать больше, нежели могут предложить конкуренты. Одним из ключевых инструментов для этого является расширение и укрепление экономического сотрудничества с целевыми странами и регионами как важнейшего элемента «умной силы»³. Другим эффективным средством является наращивание вовлеченности в многосторонние механизмы международного сотрудничества.

Исследованию опыта КНР в применении экономических инструментов внешней политики в АТР и ЮВА посвящена эта статья. В ней мы рассмотрим составляющие актуальной концепции «умной силы» Китая, «китайской мечты», в контексте ее идейного и институционального наполнения, а также проанализируем динамику расширения торгово-экономического влияния КНР в странах ЮВА⁴.

«Китайская мечта» как элемент «умной силы» Китая на международной арене

Стремление КНР усилить свои международные позиции и укрепиться в роли по крайней мере одного из глобальных центров силы, наталкивается на противодействие США, опасаящихся того, что Китай сможет стать новым мировым лидером. Для ограничения притязаний Пекина Вашингтон активно «мутит воду» и создает препятствия для реализации китайских интересов по всему миру и особенно в близлежащем регионе ЮВА. Американские власти и эксперты заостряют внимание на возможных агрессивных и экспансионистских планах КНР в отношении соседей, чрезмерном экономическом влиянии Китая и сложном историческом опыте отношений. Фактически США стараются проводить в отношении китайской международной стратегии политику «управления неопределенностью». Она подразумевает уменьшение неопределенности или ее перевод в состояние «известной» в собственной политике актора и генерацию «неизвестной неопределенности» в приемлемых зонах в отношении соперников⁵.

³ «Умная сила» представляет собой способ реализации политики страны на международной арене, сочетающий «жесткую силу» для понуждения и возмездия и «мягкую силу» в виде убеждения и притяжения [Най, 2013, с. 18]. Непременным атрибутом «умной силы» также является наличие значительного числа компетенций, которые можно объединить под общим наименованием «сила управления» [Михневич, 2015].

⁴ Мы исходим из того, что без реализации проактивной стратегии, нацеленной на устранение негативных «эффектов колен» и формирование положительного восприятия своей политики, новый центр силы не сможет достичь успеха.

⁵ Н. Талеб пишет, что существуют разные виды неопределенности [неизвестности]: «...известная неопределенность» — «когда мы знаем, что чего-то не знаем», и «неизвестная неопределенность» — «когда «мы не знаем, что чего-то не знаем» [Талеб, 2009, с. 211–213, 257]. «Известная неопределенность» может выступать в роли источника предсказуемого поведения для актора, обладающего информацией об отсутствии данных о тех или иных значимых факторах. Сторона, принимающая решение, может моделировать и пытаться реализовывать те или иные сценарии с учетом понимания имеющихся информационных лакун. «Неизвестная неопределенность» — основная проблема при реализации политики, поскольку в случае ее проявления на разрешение возникающих проблем расходуется колоссальный объем ресурсов. Это происходит в том числе и потому, что часто отсутствует понимание ее серьезности и возможных последствий.

Отчасти современная ситуация в отношениях между КНР и США напоминает противостояние между США и СССР в годы «холодной войны». Однако есть существенная разница. СССР и США изначально начинали соперничество на глобальном уровне, которое затем распространялось на различные регионы. В случае с КНР и США ситуация обратная. Стороны изначально конкурируют на региональном уровне, и пока противостояние не «перешло» на глобальный уровень. Произойдет ли это, зависит от развития событий в АТР и ЮВА в частности.

Справиться с негативными «эффектами колеи» и сформировать идеологические рамки для китайского международного лидерства должна помочь концепция «китайской мечты» [Михневич, 2016, с. 103]. «Китайская мечта» объединяет в себе курсы на укрепление комплексного потенциала Китая и использование соответствующих возможностей для развития как внутри страны, так и ее зарубежными партнерами. Фактически «китайская мечта» стала первой китайской внешнеполитической концепцией, нацеленной на *активное* формирование международной повестки дня. Этим она отличается от более ранних теоретических изысканий, нацеленных на максимально эффективную адаптацию Китая к существующим условиям. Практически «китайская мечта» знаменует новый этап развития внешней политики КНР. И в данном контексте она обладает серьезным символическим значением.

«Китайская мечта» развивается в нескольких связанных политэкономических концептах, цель которых состоит в обеспечении ее эффективного восприятия в обществах зарубежных государств. Среди них особенно выделяются концепция «Сообщества единой судьбы» (СЕС) и «Один пояс, один путь»/ «Пояс и путь» (ОПОП, ПИП), которые должны добавить «реального экономического содержания» красивым лозунгам «китайской мечты». Идея СЕС впервые была официально озвучена Си Цзиньпином в марте 2013 г. на выступлении в МГИМО. Тогда он сказал: «Степень взаимосвязанности и взаимозависимости между странами достигла беспрецедентной глубины. Люди живут в глобальной деревне, в одном пространственно-временном континууме, в котором переплетаются прошлое и настоящее, поэтому человечество все больше напоминает сообщество единой судьбы, все члены которого тесно связаны друг с другом» [Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2013].

СЕС — попытка Китая на официальном уровне обратиться к проблеме комплексной взаимозависимости как в позитивном, так и в негативном ключах и продемонстрировать свое лидерство в деле развития международного сотрудничества, в ситуации, когда «экономическая глобализация является господствующей тенденцией мирового развития» [Тимофеев, 2015, с. 230]. По мнению А.Г. Ларина, центральная идеологическая задача концепции ОПОП «состоит в том, чтобы остановить или по крайней мере замедлить накопление недовольства и тревоги, убедить другие государства, что Китай, несмотря на его превосходство в национальной мощи, предлагает сотрудничество на основе принципов “общего выигрыша” и “совместного строительства и использования” для всех его участников; что развитие Китая несет благо всему человечеству» [Ларин, 2016, с. 142].

Концепция СЕС демонстрирует желание Китая сыграть на поле, на котором он пока уступает многим другим глобальным акторам, в первую очередь США. Китай стремится сформировать идеологическую базу, которая не только бы оправдывала его возвышение, снижая обеспокоенность соседей, но и создавала условия для лидерства в глобальном и региональном масштабах. Выступая 28 марта 2015 г. на Боаоском форуме с докладом «Новое будущее Азии: шаг к сообществу единой судьбы», Си Цзиньпин подчеркнул, что «страны Азии, постепенно преодолевая отчужденность, продиктованную разницей в идеологии и общественном строе, уходят от закрытости и замкнутости.

Они избавляются от сомнений и разобщенности, развивают отношения, основанные на взаимном признании и доверии, то есть все больше осознают себя сообществом, члены которого связаны единой судьбой» [Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2015].

Если концепция СЕС демонстрирует ценностные устремления китайской «умной силы», то идея ОПОП должна создать экономические условия для их восприятия и укоренения в целевых странах и регионах. Стратегия совместного создания ОПОП предложена Си Цзиньпином в ходе его визитов в страны Центральной и Юго-Восточной Азии в сентябре — октябре 2013 г. Эта концепция дополняет и уточняет идеи, заложенные в СЕС. «Главным содержанием этой инициативы будут тесные политические контакты и связи между народами, объединение инфраструктур, обеспечение свободной беспрепятственной торговли и удовлетворение нужд в финансировании» [Китай, 2016]. В рамках реализации проекта по имплементации ОПОП будут определены конкретные направления и проекты сотрудничества, созданы международные экономические коридоры с упором на крупные международные пути и сформирована новая среда региональной экономической интеграции. Для реализации мегапроекта Китаем был специально учрежден Фонд Шелкового пути (ФШП) объемом в 40 млрд. долл. США [SRF, с. а.]. Проект состоит из двух крупных элементов: «Экономического пояса шелкового пути» (ЭПШП) и «Морского шелкового пути XXI века» (МШП). Проект ЭПШП преимущественно будет реализовываться с расчетом на сухопутные коммуникации, а МШП — на морские.

В рамках ЭПШП в качестве приоритетных рассматривается три основных направления развития сотрудничества: Китай — Центральная Азия — Россия — Европа (Балтийское море); Китай — Центральная Азия — Западная Азия — Персидский залив — Средиземное море; Китай — Юго-Восточная Азия — Южная Азия — страны Индийского океана. МШП будет сосредоточен на развитии двух основных направлений: Китай — Южно-Китайское море — Индийский океан — Европа; Китай — Южно-Китайское море — южная часть Тихого океана.

Эксперты выделяют ряд базовых взаимосвязанных целей самой КНР, достижение которых преследует ОПОП [Михневич, 2017]:

- 1) Формирование маршрутов и условий для бесперебойного обеспечения ресурсных поставок в Китай и транспортировки китайских товаров на основные экспортные рынки.
- 2) Развитие «отстающих» регионов КНР на западе и в центральной части страны.
- 3) Создание ориентированных на Китай цепочек создания добавленной стоимости и перенос менее эффективных производств за пределы территории страны.
- 4) Укрепление национальной безопасности за счет улучшения отношений с государствами-партнерами и посредством расширения перечня политико-экономических инструментов внешней политики⁶.
- 5) Продвижение «мягкой силы» Китая и формирование платформы для международного лидерства страны при помощи комплекса институтов и проектов, составляющих ОПОП.

⁶ Так, в январе 2017 г. КНР была опубликована первая «Белая книга» по вопросам политики Китая в отношении сотрудничества в сфере безопасности в АТР». Согласно документу, для укрепления безопасности в регионе предлагается комплексная политика, состоящая из шести основных направлений, первым из которых упомянуто «Продвижение общего развития и формирование устойчивого экономического основания для обеспечения мира и стабильности в АТР» [The State Council of the People's Republic of China, 2017].

По мнению С.В. Уянаева, «с точки зрения итоговых целей инициатива ОПОП с самого начала представляла собой проект крупного, геостратегического характера, который за счет внешнеэкономических и внешнеполитических механизмов призван обеспечить интересы страны в ближнем и дальнем зарубежье Евразии и одновременно решить ряд текущих системных проблем развития экономики страны» [Уянаев, 2017, с. 10]. Указанная инициатива укрепляется в качестве базового комплекса механизмов и инструментов экономической дипломатии КНР, которая, в свою очередь, содействует решению задач национального развития. Это осуществляется благодаря созданию позитивной международной среды, продвижению интересов китайского бизнеса за рубежом и повышению значимости Китая в ключевых механизмах глобального управления, как считает директор Департамента международных экономических отношений МИД КНР Чжан Цзюнь [Zhang, 2017]. В целом «дипломатия Шелкового пути — это пример не только “нового мышления и нового направления китайской дипломатии”, но и “активного действия”, которое сменило пассивное реагирование. При этом если раньше “дипломатия обслуживала экономическое строительство”, то теперь “экономика и дипломатия функционируют параллельно”» [Виноградов, 2015, с. 80].

Экономические инструменты внешней политики Китая в Юго-Восточной Азии

Китай традиционно прибегает к активному использованию экономических рычагов «мягкой силы», предоставляя значительную помощь и инвестируя в проекты на территориях государств в самых разных регионах: от Африки до Латинской Америки и Центральной Азии. По оценкам экспертов Девекс, только в 2013 г. объем международной помощи, предоставленной Китаем, составил 7,1 млрд долл. США⁷ [Devex, 2015]. И КНР постоянно наращивает свое СМР. Так, по информации, обнародованной в феврале 2017 г. в выступлении Си Цзиньпина, совокупный объем китайской помощи с 1949 по 2016 г. превысил 600 млрд юаней (96,75 млрд долл. США) [Radio Free Asia, 2017].

Страны АТР находятся в привилегированном положении в ряду получателей китайской помощи. Одной Камбодже КНР с 1992 г. оказала помощь в размере 2,1 млрд долл. США, не говоря о серьезных инвестициях, которые с 2006 г. по август 2012 г. составили более 8,2 млрд долл., что сделало Китай крупнейшим инвестором в страну⁸ [Нгуен, 2015, с. 201]. В ответ Камбоджа продвигает во внешней политике идеи в интересах КНР. Китай также старается инвестировать и помогать странам, которые традиционно выступают в роли его региональных конкурентов, как Вьетнам. Общий объем накопленных китайских инвестиций в экономику Вьетнама в 2012 г. составил 4,8 млрд долл. США [Vietnam Investment Review, 2013]. Китай увеличивает влияние во Вьетнаме благодаря контролю над истоками р. Меконг, ключевой для экономики СРВ, а также посредством реализации совместных проектов развития [Михневич, 2014].

В целом же объем прямых иностранных инвестиций из Китая только в 2014 г. составил 116 млрд долл., увеличившись по сравнению с 2002 г. в 43 раза даже без учета показателей по Гонконгу, через который за рубеж направляются значительные объемы китайских инвестиций. По данным ЮНКТАД⁹, в 2014 г. объем ПИИ, направленных за

⁷ Здесь и далее имеются в виду долл. США.

⁸ Кроме того, в 2015 г. Китай финансово поддерживал в Камбодже 19 проектов развития на общую сумму 1,1 млрд долл. [Нгуен, 2015, с. 201].

⁹ Конференция ООН по торговле и развитию.

рубеж из Гонконга, составил 143 млрд долл. (+62 млрд долл. к 2013 г.). То есть суммарный объем инвестиций КНР и Гонконга в 2014 г. составил 259 млрд долл. из 1354 млрд долл. (19,1%) глобальных ПИИ [UNCTAD, 2015]. Таким образом, Китай постепенно занимает ключевое место среди мировых инвесторов¹⁰.

Если наложить график темпов роста китайских ПИИ (без учета Гонконга) на события, происходившие в указанное время, то можно увидеть, что наибольшая динамика наблюдалась на временном отрезке между 2007 и 2008 гг. В 2008 г. темпы прироста китайских инвестиций составили 107%. Таким образом, в период перед глобальным финансовым кризисом 2008–2009 гг. Китай совершил прыжок в «другую лигу». В кризисном 2009 г. темпы прироста ПИИ составили символический 1%. Но более важно, что их объемы не упали. Это на фоне общего падения ПИИ за рубеж позволило КНР еще больше усилить свое экономическое присутствие за рубежом.

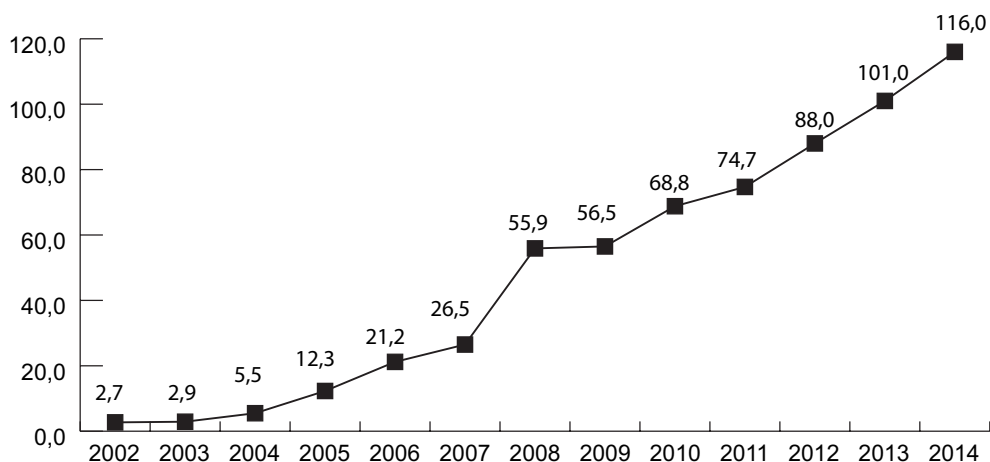


Рис. 1. ПИИ из Китая, млрд долл. США

Источник: [Нгуен, 2015; UNCTAD, 2015].

Что касается периода с момента появления концепции «китайской мечты», то можно заметить, что за это время (с 2012 по 2014 г.) объем китайских ПИИ за рубеж вырос на 28 млрд долл., или на 31,8% (с 88 млрд долл. до 116 млрд долл.), совпав со скачком в гонконгских ПИИ с 88 млрд долл. в 2012 г. до 143 млрд долл. в 2014 г., или на 62,5 %.

Но, несмотря на существенный рост объема ПИИ за рубеж, динамика инвестиций Китая в страны АСЕАН демонстрирует не столь радужную для КНР картину. С 2006 по 2013 г. объемы ПИИ Китая в страны АСЕАН выросли в 4,4 раза: с 1958 до 8644 млн долл. США соответственно [ASEAN, 2015]. Однако рост китайских ПИИ имел неоднородный характер. За указанный промежуток дважды наблюдались серьезные падения объемов ПИИ: в 2008 г. — в 2,2 раза по сравнению с 2007 г., и в 2012 г. — почти в 1,5 раза. Накопленный объем китайских ПИИ в АСЕАН с 2006 по 2013 г. составил 32 930 млн долл., что гораздо меньше чем за тот же период у Японии (94 723 млн долл.), США (59 456 млн долл.) и ЕС (148 473 млн долл.) [ASEAN, 2015]. Если же к объемам ПИИ

¹⁰ Инвестиции Китая за рубежом направляются преимущественно в добывающие отрасли или инфраструктуру, если речь идет о развивающихся государствах, и в сферу высоких технологий в развитых странах.

в АСЕАН из Китая добавить ПИИ из Гонконга, то ситуация несколько улучшится: накопленный объем ПИИ в АСЕАН из Гонконга за 2006–2013 гг. составил 59132 млн долл. [ASEAN, 2015].

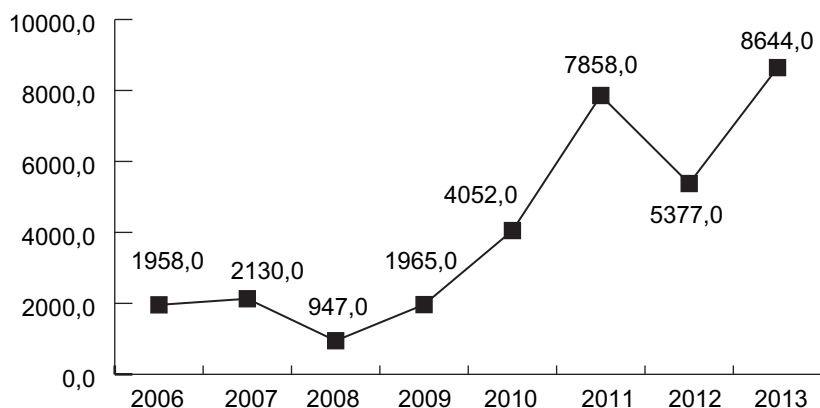


Рис. 2. ПИИ из Китая в страны АСЕАН, млн долл. США

Источник: [ASEAN, 2015].

Существенному улучшению зарубежных инвестиционных возможностей Китая, наряду с реализацией ОПОП, способствует деятельность созданного в 2015 г. Азиатского банка инфраструктурных инвестиций (АБИИ) со Штаб-квартирой в Пекине и уставным капиталом в 100 млрд долл. Ряд авторитетных исследователей, таких как Томас Ренард, полагают, что АБИИ стал крупнейшим успехом «экономического измерения» «мягкой силы» Китая [Renard, 2015]. Членами — основателями АБИИ выступили 58 государств: наряду со странами Азии заявки на участие подали многие государства Европы, в том числе один из ключевых союзников США — Великобритания. Что касается стран АТР, то в число учредительных членов АБИИ из ключевых государств региона не вошла только Япония, но представлены все государства АСЕАН¹¹.

Главной целью АБИИ является содействие устойчивому развитию и укреплению инфраструктурной взаимосвязанности экономик региона. В число основных приоритетов деятельности АБИИ войдет финансирование проектов в сфере инфраструктуры: энергетика, транспорт, телекоммуникации и пр. Для реализации проектов будет использоваться широкий спектр инструментов, включая кредитование, участие в капитале, предоставление финансовых гарантий и т.д.

С созданием АБИИ обвинения Китая в том, что он старается проехать «без билета» и не нести ответственность за развитие глобальной экономики, становятся гораздо менее состоятельными. Запуск АБИИ также усилил позиции КНР в отношении требования реформ по расширению применения многосторонности в международных экономических и финансовых организациях, отбросив тень на попытки США сопротивляться усилению роли КНР в многосторонней системе глобального управления [Renard, 2015]. Для Китая крайне важно удержать и развить успех АБИИ как первого механизма глобального масштаба, предложенного КНР. От него зависит способность Китая стать «модератором» реформы глобального управления.

¹¹ Членство в банке открыто для всех государств, которые в настоящее время участвуют в Международном банке реконструкции и развития и Азиатском банке развития.

Помимо АБИИ и ФШП для финансирования проектов ПИП и реализации внешней инвестиционной политики привлекаются Банк развития Китая и Экспортно-импортный банк Китая (ЭКСИМ-банк Китая). С момента выдвижения инициативы ОПОП Банк развития Китая подписал со странами вдоль «Пояса и пути» более 100 проектов на сумму более 40 млрд долл., выдал кредитов более чем на 30 млрд долл. [Михневич, 2017]. ЭКСИМ-банк Китая запланировал к реализации более 1100 проектов стоимостью более 100 млрд долл. и уже выдал кредитов на сумму более чем 80 млрд долл. [Канцелярия руководящей рабочей группы..., 2017, с. 41–42]. Уже к первому кварталу 2017 г. совокупный объем кредитов на проекты ПИП превысил 90 млрд долл., а число проектов с участием ЭКСИМ-банка достигло 1200 (объем займов – более 101,5 млрд долл.) [Belt and Road Portal, 2016].

Не прекращают создаваться и новые финансовые институты при участии КНР. В частности, в 2016 г. по инициативе Торгово-промышленного банка Китая была учреждена финансовая холдинговая компания «Китай – страны Центральной и Восточной Европы» («16+1») и учрежден Фонд «Китай – страны Центральной и Восточной Европы» размером в 10 млрд долл. [Office of the Leading Group for the Belt and Road Initiative, 2017]. По оценкам зарубежных экспертов, совокупные активы финансовых институтов, созданных при участии КНР, в том числе АБИИ и ФШП, на финансирование проектов «Пояса и Пути» в 2015–2025 гг. составили 1 трлн долл. США [Strategy&PWC, 2015, p. 3].

Отдельное направление китайских инвестиций в государства «Пояса и пути» – создание специальных зон торгово-экономического сотрудничества. В настоящий момент в 20 государствах ОПОП их создано 56. Инвестиции в такие зоны достигли 18,5 млрд долл., а налоговые отчисления, связанные с их функционированием, составили 1,1 млрд долл., было создано 180 тыс. новых рабочих мест [China.org, 2017]. В КНР среди наиболее успешных подобных зон выделяют китайско-белорусский индустриальный парк («Великий камень»), тайско-китайский индустриальный парк в Районге, Суэцкую зону торгово-экономического сотрудничества в Египте, Сиануквильскую свободную экономическую зону в Камбодже [Ibid.].

В отношении абсолютных показателей завершенных сделок и проектов, анонсированных в рамках «Пояса и Пути» в 2016 г., авторитетные эксперты считают, что только в инфраструктуре их объем достиг 494 млрд долл., треть из них была «сгенерирована» в самом Китае [PWC, 2017, p. 7]. Однако в настоящее время подсчитать точное количество проектов в рамках ОПОП невозможно – исчерпывающего перечня просто не существует. Отчасти это связано с отсутствием четких критериев по отнесению проекта к категории ПИП. Еще одной причиной может быть стремление КНР сыграть на эффектах «неизвестности» и «возрастающей отдачи от масштаба», которые дают Китаю возможность показать больше, чем делается на самом деле. По сути, практически любой проект, осуществляемый китайскими компаниями в странах ОПОП, может считаться проектом, реализуемым в рамках инициативы¹².

По информации, опубликованной перед форумом Шелкового пути в мае 2017 г., совокупное число проектов, аффилированных с ОПОП, составило около 1700 [Wu, 2017]. По итогам анализа проектов ПИП эксперты выделяют следующие особенности китайского подхода к реализации инициативы [Михневич, 2017]:

1. Проектная деятельность включает инвестиционные проекты, направленные на развитие производств и транспортной инфраструктуры, и проекты, нацеленные на стимулирование торговли.

¹² Автором статьи в другой работе сделана попытка составления перечня проектов ПИП (см. [Михневич, 2017]).

2. В число проектов в рамках ОПОП зачастую включают проекты, начатые и даже завершённые до запуска инициативы, например, проект развития медных рудников в Торомочо (Перу), завершённый до 2012 г.

3. Не все проекты, включаемые в ОПОП, осуществляются за счёт китайских средств, но непременно при участии китайских компаний, как, например, проект по строительству больницы в Коломбо (Шри-Ланка). При этом в официальных источниках не всегда содержится информация об источниках финансирования. Проекты подаются как реализованные Китаем.

4. При реализации проектов китайские компании стремятся к максимально широкому внедрению собственных разработок и стандартов, увязывая выделение финансирования с закупкой китайской продукции.

5. Наблюдается существенная «дифференциация интереса» Китая к различным государствам ОПОП в зависимости от степени их стратегической важности в географическом и экономическом измерениях¹³.

На полях форума Шелкового пути КНР обнародовала новые планы по развитию инициативы. В их числе следует отдельно упомянуть наращивание финансовых ресурсов на проекты инициативы. На реализацию проектов ОПОП будут направлены дополнительные средства объемом более 100 млрд долл. Так, ФШП будет докапитализирован на 14,5 млрд долл. Банк развития Китая и ЭКСИМ-банк Китая создадут специальные схемы мультивалютного финансирования в целях развития промышленных производств и инфраструктуры общим объемом около 70 млрд долл. Еще примерно 43 млрд долл. будет ассигновано иными китайскими финансовыми институтами для реализации проектов «Пояса и пути» [Xinhuanet, 2017].

Также Китай обязался выделить в течение 2018–2020 гг. 8,7 млрд долл. в виде помощи странам и международным организациям, участвующим в инициативе, и направит продовольственное содействие развивающимся странам вдоль нового Шелкового пути на сумму в 300 млн долл. Кроме того, КНР перечислит дополнительные взносы в Фонд содействия сотрудничеству «Юг – Юг» и международные организации, вовлеченные в реализацию проектов сотрудничества с государствами «Пояса и Пути», объемом 1 млрд долл. США каждый [Xinhuanet, 2017].

Инвестиционное измерение внешнего экономического измерения «мягкой силы» Китай дополняет созданием условий для взаимовыгодной торговли. Китай в последние годы существенно укрепился в роли лидера мировой торговли, занимая первые места по объему внешней торговли. За десять лет с 2005 по 2014 г. объем внешней торговли КНР вырос с 770 458 млн долл. до 2 477 271 млн долл. соответственно, т.е. более чем в 3,2 раза. Отрицательная динамика наблюдалась лишь в 2009 г. с наступлением глобального экономического кризиса, когда объем внешней торговли КНР упал на 15,6%. При этом значительные объемы китайской торговли связаны с Гонконгом и Макао. Так, по данным UNCTAD stat, объем внешней торговли Гонконга в 2014 г. составил 625 379 млн долл., а Макао – 55 074 млн долл. США [UNCTAD, 2015].

Если ситуация с инвестициями КНР в страны АСЕАН носит неоднозначный характер, то с торговлей с регионом все совершенно ясно: Китай прочно завоевал статус крупнейшего партнера стран ЮВА. В 2013 г. объем товарооборота КНР – АСЕАН составил 350 508,4 млн долл. США. В 2006–2013 гг. объем торговли вырос в 2,5 раза, незначительно снизившись лишь в 2009 г. (–9,5%).

¹³ В особенно привилегированном положении находится Пакистан. Объем портфеля проектов в рамках развития китайско-пакистанского экономического коридора составляет 45 млрд долл. (20% ВВП Пакистана), из которых проекты стоимостью 28 млрд долл. предполагается реализовать в ближайшей перспективе [Prime Minister's Office Government of Pakistan, с. а.].

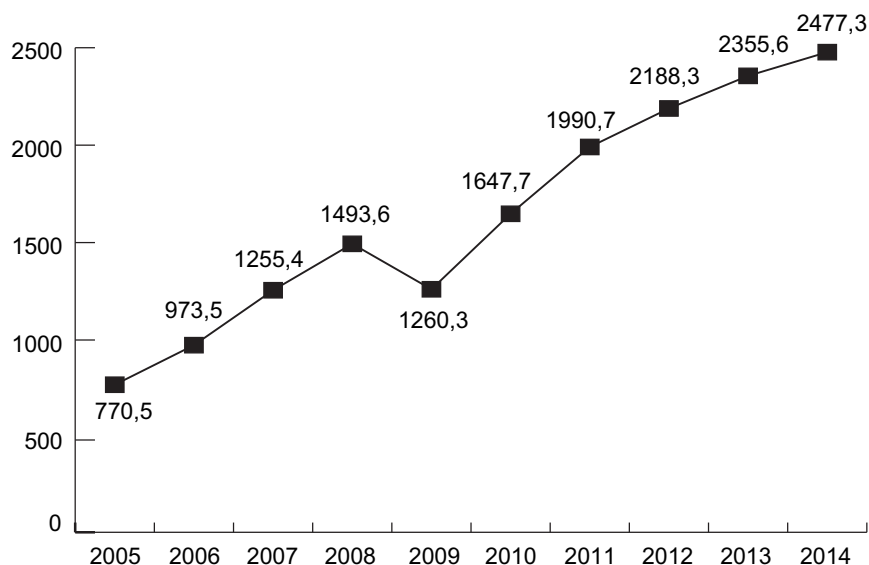


Рис. 3. Объем внешней торговли Китая, млрд долл. США

Источник: [UNCTAD, 2015].

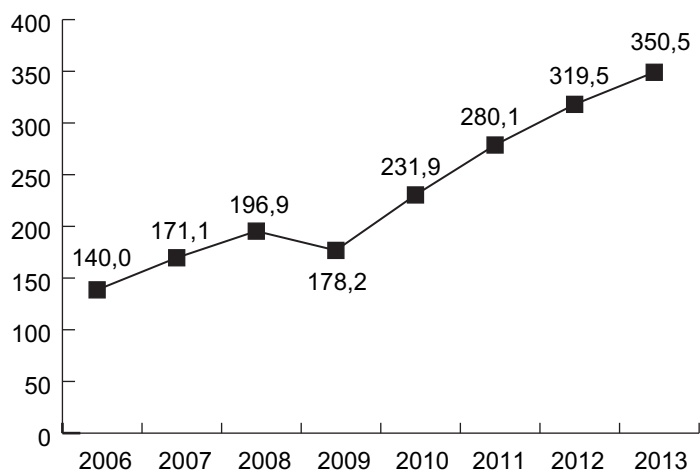


Рис. 4. Объем торговли КНР со странами АСЕАН, млрд долл. США

Источник: [ASEAN, 2015].

Существенное положительное воздействие на развитие торговых отношений оказала Зона свободной торговли Китай – АСЕАН, начавшая полноценно функционировать в 2010 г. С момента ее запуска торговля между Китаем и АСЕАН выросла почти в 2 раза. Как считалось, создание указанной ЗСТ в краткосрочной перспективе в большей степени соответствует интересам АСЕАН, в то время как в среднесрочной и долгосрочной – Китая. Но как показывает динамика сальдо торгового баланса между Китаем и АСЕАН, ЗСТ уже на второй год существования способствовала серьезному увеличению торговых потоков в пользу КНР. За четыре года существования ЗСТ про-

фицит Китая в торговле с АСЕАН вырос в 3 раза по сравнению с 2009 г.: с 15 020,9 до 45 417,3 млн долл. США [ASEAN, 2015].

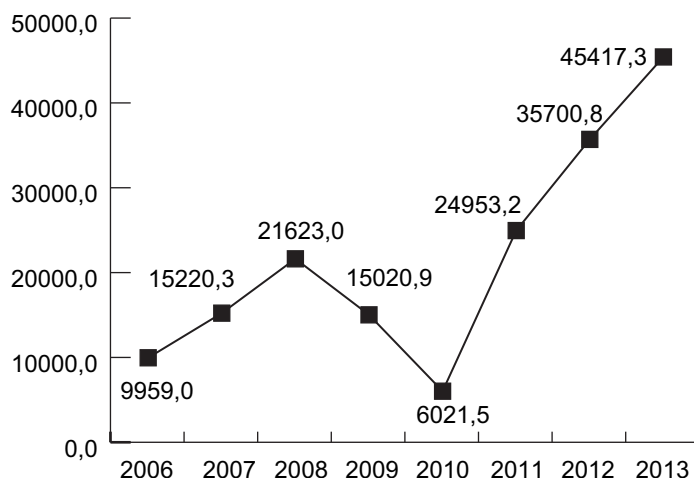


Рис. 5. Сальдо торгового баланса Китая – АСЕАН, млн долл. США

Источник: [ASEAN, 2015].

Без сомнения, страны ЮВА, несмотря на преимущества, которые им принесла ЗСТ с Китаем, не могут не обращать внимания на тот факт, что выигрыш КНР от либерализации торговли значительно превосходит их выгоды. Неясны и перспективы и преимущества от возможного создания Всеобъемлющего регионального экономического партнерства (ВРЭП), инициированного АСЕАН в ноябре 2012 г. и активно продвигаемого КНР [National Coordination Center, с. а.].

Целью ВРЭП является формирование «современного, всеобъемлющего, качественного и взаимовыгодного соглашения о создании экономического партнерства, направленного на обеспечение условий для свободной торговли и инвестиций в регионе и стимулирование глобального экономического роста и развития» [ASEAN, 2012]. Переговорный процесс, в котором принимают участие все государства АСЕАН, КНР, Япония, Республика Корея, Индия, Австралия и Новая Зеландия, затрагивает не только снятие барьеров во взаимной торговле товарами и услугами, но и инвестиционный режим, экономическое и техническое сотрудничество, защиту прав интеллектуальной собственности, развитие конкуренции, создание механизма разрешения споров, электронную торговлю.

ВРЭП провозглашается открытым для других участников, у которых есть соглашение о свободной торговле с АСЕАН, что сохраняет возможности присоединения к ВРЭП других интеграционных группировок и отдельных членов. «Важным условием, принятым за основу переговоров, является соответствие всех согласуемых в ходе переговоров параметров правилам и нормам ВТО. А при реализации совместных мероприятий допускается высокая степень гибкости, принимая во внимание индивидуальные особенности и приоритеты 16 государств» [Михеев, Швыдко, 2014, с. 128]. «ВРЭП призвано упростить участие в глобальных и региональных цепочках добавленной стоимости стран, присоединившихся к нему, и усилить экономическую интеграцию в регионе» [National Coordination Center, с. а.]. По состоянию на начало 2018 г. переговорный

процесс по ВРЭП еще не завершен. Однако ВРЭП еще предстоит доказать свою эффективность. И если это сотрудничество будет приносить слишком явные преимущества КНР, «обижая» других партнеров, развитие интеграционных процессов может негативно сказаться на «мягкой силе» и комплексном влиянии Китая в ЮВА и АТР.

Заключение

Многие зарубежные исследователи в работах, посвященных тем или иным аспектам китайской политики, пишут о Китае либо исключительно в восторженных тонах, либо негативно, подвергая сомнению достигнутые успехи. Как справедливо отмечает Я.М. Бергер, «...зарубежные авторы, поляризующие мнение относительно Китая, его политики и целей, одинаково негативно работают на его имидж» [Бергер, 2015]. Результатом этого становится рост настороженности. Впрочем, Китаю удается сохранять положительную тенденцию по укреплению собственной «мягкой силы». Так, к 2012 г. «по опросам Гэллапа, позитивное отношение к КНР высказали более 50% населения АСЕАН против 30% 10 лет назад» [Сафронова, 2013, с. 152].

Однако, несмотря на значительный потенциал и серьезное укрепление экономических связей со странами АТР, КНР достаточно часто испытывает серьезные сложности с устранением «эффектов колеи». Возможно, китайскому руководству еще предстоит совершить очень многое, чтобы сделать свою «умную силу» по-настоящему «умной» и эффективной. Сегодня очень часто, стремясь достичь тактических успехов, китайские власти ставят под удар свои стратегические выгоды и возможности «мягкой силы», способствуя актуализации опасений у партнеров¹⁴.

Результатом таких «фальстартов» становится усиление позиций ключевых вне-региональных акторов, таких как США, которые с благодарностью примут промахи и поражения Китая. Тем не менее КНР придется прилагать значительные усилия для адаптации собственной политики и устранения «эффектов колеи». Без этого шансы Китая стать региональным и тем более глобальным лидером крайне невелики. Развитие же торгово-экономического сотрудничества со странами АТР позволит существенно «повысить ставки», в случае если их элиты будут проводить политику в ущерб интересам Китая. Полагаем, что опыт Китая, его успехи и промахи могли бы быть с успехом использованы в выстраивании и усилении российской политики в макрорегионе. В конечном счете Китай не преминул воспользоваться ослаблением российских позиций для установления себя в качестве доминирующего партнера по АТР. Почему бы и российским властям не обратить внимание на предоставляемый шанс и улучшить свои позиции в Азии?

¹⁴ Так, значительные сложности возникают в связи с политикой КНР по отношению к китайской диаспоре за рубежом — хуацяо. В 2015 г. разразился серьезный скандал из-за заявлений китайского посла в Малайзии Хуан Хуйкана [The Economist, 2015]. Через несколько дней после разгона малайской полицией протестующих, выступавших с антикитайскими лозунгами в китайском квартале Куала-Лумпура, туда прибыл Хуан Хуйкан. Он сделал заявление, суть которого сводится к тому, что Китай не будет «сидеть сложа руки», когда нарушаются права его граждан. Таким образом, официальное лицо КНР вольно или невольно подтвердило опасения, что Китай склонен трактовать свою связь с хуацяо в зависимости от ситуации и серьезно вмешиваться в дела иностранных государств из-за нарушений прав диаспоры.

Источники

Бергер Я.М. (2015) Китайская модель развития как «мягкая сила» // «Мягкая сила» в отношениях Китая с внешним миром / А.В. Ломанов, Е.В. Кобелев (ред.). М.: ИДВ РАН.

Братерский М.В. (2012) Невоенные рычаги внешней политики. М.: Изд. дом Высшей школы экономики.

Виноградов А.О. (2015) Новый тип отношений и Новый шелковый путь о внешнеполитических инновациях Китая // Китай в мировой и региональной политике: история и современность. Т. 20. М.: ИДВ РАН.

Канцелярия руководящей рабочей группы по продвижению строительства «Одного пояса, одного пути» (2017) Совместное строительство «Одного пояса, одного пути»: идея, практика и вклад Китая. Пекин: Издательство литературы на иностранных языках. С. 41–42.

Китай (2015) Проект XXI века // Журнал «Китай». Т. 118. № 8. С. 18.

Ларин А.Г. (2016) К анализу сущности проекта ЭКПШМ и его сопряжения с ЕАЭС // Китай в мировой и региональной политике: история и современность. Т. 21. М.: ИДВ РАН.

Михеев В.В., Швыдко В.Г. (отв. ред.) (2014) Дисбалансы транстихоокеанского пространства. ИМЭМО РАН. М.: Магистр.

Михневич С.В. (2014) Панда на службе Дракона: основные направления и механизмы политики «мягкой силы» Китая // Вестник международных организаций. Т. 9. № 2.

Михневич С.В. (2015) Фактор «умной силы» в процессах институционализации международных отношений // Вестник международных организаций. Т. 10. № 4.

Михневич С.В. (2016) Счастье от разума: «умная сила» КНР и ее влияние на развитие архитектуры безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе // Вестник международных организаций. Т. 11. № 1.

Михневич С.В. (2017) Куда ведет нас новый Шелковый путь? // Новости АТР. Т. 7. № 2.

Най Дж. (2013) Будущее власти. М.: АСТ.

Нгуен Т.Ф.Х. (2015) Рост «мягкой силы» Китая в свете «выхода вовне» // «Мягкая сила» в отношениях Китая с внешним миром / А.В. Ломанов, Е.В. Кобелев (ред.). М.: ИДВ РАН.

Норт Д. (2010) Понимание процесса экономических изменений. М.: Изд. дом Высшей школы экономики.

Сафронова Е.И. (2013) Экономическая дипломатия Китая и стратегическая безопасность в АТР // Китай в мировой и региональной политике: история и современность. Т. 18. М.: ИДВ РАН.

Тaleb Н. (2009) Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости. М.: КоЛибри.

Тимофеев О.А. (2015) Российско-Китайские и многосторонние интеграционные проекты и их влияние на развитие Дальнего Востока // Китай в мировой и региональной политике: история и современность. Т. 20. М.: ИДВ РАН.

Уянаев С.В. (2017) Инициатива «один пояс, один путь»: цели, эволюция, структурные элементы. Проблемы и перспективы реализации инициативы «Экономический пояс Шелкового пути» в контексте ШОС / В.А. Матвеев (ред.). М.: ИДВ РАН.

Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) (с. а.) Financing Operations. Режим доступа: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/financing-operations/index.html> (дата обращения: 01.11.2018).

ASEAN (2012) Joint Declaration on the Launch of Negotiations for the Regional Comprehensive Economic Partnership. Режим доступа: <https://asean.org/wp-content/uploads/2016/10/SEOM-AFPs-Bali-Annex-4-Joint-Declaration-on-the-Launch-of-Negotiations-for-the-RCEP.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) (2015) Statistical Yearbook 2014. Режим доступа: <https://www.asean.org/storage/images/2015/July/ASEAN-Yearbook/July%202015%20-%20ASEAN%20Statistical%20Yearbook%202014.pdf> (дата обращения: 01.11.2018).

Belt and Road Portal (2016) China Exim Bank's B&R Loans at 620 Bln Yuan. Режим доступа: <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/qwyw/rdxw/16293.htm> (дата обращения: 01.11.2018).

Boyce P. (1968) *Malaysia and Singapore in International Diplomacy: Documents and Commentaries*. Sydney: Sydney University Press.

China.org (2017) SCIO Briefing on Trade and Economic Cooperation Under B&R Initiative. Режим доступа: http://www.china.org.cn/china/2017-05/11/content_40790733.htm (дата обращения: 30.11.2015).

Devex (2015) Funding Report: Emerging Donors. Режим доступа: <https://pages.devex.com/emerging-donors-report.html> (дата обращения: 30.11.2015).

Economist (2010) In the Balance. 2 December. Режим доступа: <https://www.economist.com/special-report/2010/12/02/in-the-balance> (дата обращения: 20.10.2016).

Economist (2015) Big Motherland: Banyan. 10 October. Режим доступа: <https://www.economist.com/asia/2015/10/08/big-motherland> (дата обращения: 20.11.2016).

Jorgensen-Dahl A. (1978) The Emerging External Policies of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) // *Australian Journal of Politics & History*. Vol. 24. No. 1. Режим доступа: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-8497.1978.tb00238.x> (дата обращения: 20.11.2016).

Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2013) Xi Jinping Calls for the Building of New Type of International Relations with Win-Win Cooperation at the Core in a Speech at the Moscow State Institute of International Relations. Режим доступа: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpcfl_665694/t1024781.shtml (дата обращения: 20.11.2016).

Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2015) Towards a Community of Common Destiny and A New Future for Asia. Keynote Speech by H.E. Xi Jinping, President of the People's Republic of China at the Boao Forum for Asia Annual Conference. Воао, 28 March. Режим доступа: http://www.xinhuanet.com/english/2015-03/29/c_134106145.htm (дата обращения: 20.11.2016).

National Coordination Center for Developing Economic Cooperation with Countries of Asia-Pacific Region (с. а.) Regional Comprehensive Economic Partnership, РСЕР. Режим доступа: <http://www.aprcenter.ru/Ru/calendar/603.html> (дата обращения: 20.11.2016).

Office of the Leading Group for the Belt and Road Initiative (2017) Building the Belt and Road: Concept, Practice and China's Contribution. Режим доступа: <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/wcm.files/upload/CMSydylyw/201705/201705110537027.pdf> (дата обращения: 20.11.2016).

Prime Minister's Office Government of Pakistan (с. а.) China-Pakistan Economic Corridor. Режим доступа: <http://www.boi.gov.pk/> (дата обращения: 20.11.2016).

PWC (2017) China and Belt & Road Infrastructure: 2016 Review and Outlook. Режим доступа: <http://www.pwchk.com/en/services/consulting/br-watch-infrastructure.html> (дата обращения: 20.11.2016).

Radio Free Asia (2017) Xi Jinping Suggested That China's Foreign Aid Must Be More Reasonable in the Future. 9 February. Режим доступа: <https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/junshiwaijiao/nu-02092017164129.html> (дата обращения: 20.11.2016).

Renard T. (2015) The Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB): China's New Multilateralism and the Erosion of the West. Security Policy Brief no 63, Egmont Royal Institute for International Relations. Режим доступа: <http://www.egmontinstitute.be/aiib-china-the-west/> (дата обращения: 20.11.2016).

Silk Road Fund (SRF) (с.а.) Режим доступа: <http://www.silkroadfund.com.cn/enweb/23773/index.html> (дата обращения: 20.11.2016).

Strategy&, PWC (2015) Chinese Outbound Funding: "China-West-Developing Markets" Infrastructure Collaboration – Chinese Bilateral Financing, One-Belt-One-Road, Host Government PPP, and Western Capital Markets. Режим доступа: http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/sites/2/2015/10/PPP-Overseas-Fiscal_vSend-for-UN-Portion.pdf (дата обращения: 20.11.2016).

The State Council of the People's Republic of China (2017) Zhongguode yatai anquan hezuo zhengce [Политика Китая относительно сотрудничества в сфере безопасности в АТР]. Режим доступа: http://www.gov.cn/zhengce/2017-01/11/content_5158864.htm (дата обращения: 20.02.2017) (на китайском языке).

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2015) UNCTAD World Investment Report 2015. Режим доступа: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf (дата обращения: 20.11.2016).

Vietnam Investment Review (2013) China Encourages Businesses to Invest in Vietnam. 16 October. Режим доступа: <https://www.vir.com.vn/china-encourages-businesses-to-invest-in-vietnam-23285.html> (дата обращения: 20.11.2016).

Wu G. (2017) SOEs Lead Infrastructure Push in 1,700 'Belt and Road' Projects. Caixing, 9 May. Режим доступа: <http://www.caixinglobal.com/2017-05-10/101088332.html> (дата обращения: 20.11.2016).

Xinhuanet (2017) Full Text of President Xi's Speech at Opening of Belt and Road Forum. 14 May. Режим доступа: http://www.xinhuanet.com/english/2017-05/14/c_136282982.htm (дата обращения: 20.11.2016).

Zhang J. (2017) China's Economic Diplomacy Entered the New Era. Режим доступа: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zzjg_663340/ggjj_665228/xwlb_665230/t1454825.shtml (дата обращения: 20.11.2016).

Dreaming Together: The Economic Dimension of China's "Smart Power" in South-East Asia¹

S. Mikhnevich

Sergey Mikhnevich — PhD, Director of the Center for Multilateral Cooperation, Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs; Researcher, Center for International Institutions Research, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA); 11 Prechistsenskaya Naberezhnaya, Moscow, 119034, Russian Federation; E-mail: sxzex@yandex.ru

Abstract

This article considers "soft" and "smart power" through the prism of current ideological concepts informing the foreign policy of the People's Republic of China (PRC) — specifically, the "community of common destiny" and the "One Belt One Road." The author argues that China is drawing on new theoretical approaches to strengthen its state power and its influence on strategic territories in Asia-Pacific and South East Asia. For the effective and efficient advancement of its national interests China has to overcome significant "path dependence" in the regional relations towards its policy.

Chinese authorities clearly understand that it is impossible to achieve China's goals without a significant presence in the socio-economic dimension of target countries and regions. In pursuit of this goal, China uses existing economic mechanisms (international trade and investment) and has also established new ones, including the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) and the Economic Belt of the Silk Road/One Belt One Road/Belt and Road initiative. These mechanisms supplement the value dimension of Chinese policy.

China is working to create an institutional system in which it can secure its influence and establish the conditions that will allow it to become a world leader in the future. Chinese authorities appreciate that, without a proactive strategy aimed both at the alleviation or elimination of path dependence and the establishment of a positive perception of its policies, the PRC will not succeed in strengthening its leadership. At the same time, the growing interdependence and interconnectivity between China and its foreign partners will increase the scope of opportunities for China to advance its national interests and reduce the likelihood of negative conduct towards China.

Key words: the PRC; China; ASEAN; the U.S.; South-East Asia; Asia-Pacific region; smart power; the Asian Infrastructure Investment Bank; AIIB; Economic Belt of the Silk Road; the 21st Century Maritime Silk Road; "One Belt One Road;" "Chinese dream;" economic instruments of foreign policy

For citation: Mikhnevich S. (2018) Dreaming Together: The Economic Dimension of China's "Smart Power" in South-East Asia. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 4, pp. 237–255 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-11.

References

Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) (c. a.) Financing Operations. Available at: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/financing-operations/index.html> (accessed 15 September 2016).

ASEAN (2012) Joint Declaration on the Launch of Negotiations for the Regional Comprehensive Economic Partnership. Available at: <https://asean.org/wp-content/uploads/2016/10/SEOM-AFPs-Bali-Annex-4-Joint-Declaration-on-the-Launch-of-Negotiations-for-the-RCEP.pdf> (accessed 7 May 2016).

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) (2015) Statistical Yearbook 2014. Available at: <https://www.asean.org/storage/images/2015/July/ASEAN-Yearbook/July%202015%20-%20ASEAN%20Statistical%20Yearbook%202014.pdf> (accessed 15 September 2016).

¹ The editorial board received the article in February 2017.

The research was carried out within the framework of the RANEPA research project "Leading Donors' Sustainable Development Goals Implementation Strategies."

- Belt and Road Portal (2016) China Exim Bank's B&R Loans at 620 Bln Yuan. Available at: <https://eng.yidai-yilu.gov.cn/qwyw/rdxw/16293.htm> (accessed 17 June 2017).
- Berger Ja.M. (2015) Chinese Development Model as "Soft Power". *"Soft Power" in China's Relations with the Outside World* (Lomanov A., Kobelev E. eds). Moscow: Russian Academy of Sciences (in Russian).
- Boyce P. (1968) *Malaysia and Singapore in International Diplomacy: Documents and Commentaries*. Sydney: Sydney University Press.
- Braterskij M.V. (2012) *Nonmilitary Levers of Foreign Policy*. Moscow: Higher School of Economics (in Russian).
- China (2015) Project of the XXI century. *Journal "China"*, no 8 (118) (Aug.), p. 18.
- China.org (2017) SCIO Briefing on Trade and Economic Cooperation Under B&R Initiative. Available at: http://www.china.org.cn/china/2017-05/11/content_40790733.htm (accessed 15 December 2017).
- Devex (2015) *Funding Report: Emerging Donors*. Available at: <https://pages.devex.com/emerging-donors-report.html> (accessed 30 November 2015).
- Economist (2010) In the Balance. 2 December. Available at: <https://www.economist.com/special-report/2010/12/02/in-the-balance> (accessed 20 November 2016).
- Economist (2015) Big Motherland: Banyan. 10 October. Available at: <https://www.economist.com/asia/2015/10/08/big-motherland> (accessed 20 November 2016).
- Jorgensen-Dahl A. (1978) The Emerging External Policies of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). *Australian Journal of Politics & History*, vol. 24, no 1. Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-8497.1978.tb00238.x> (accessed 20 November 2016).
- Larin A. G. (2016) An Analysis of the Essence of the One Belt One Road Project and the Implementation of the Eurasian Economic Union. *China in World and Regional Politics: History and Modernity*, no 21. Moscow: IFES RAS. (in Russian)
- Mihnevich S.V. (2014) The Panda in the Dragon's Service: The Main Directions and Mechanisms of China's Soft Power Policy. *International Organisations Research Journal*, no 2 (in Russian).
- Mihnevich S.V. (2015) Smart Power in the Institutionalization of International Relations. *International Organisations Research Journal*, no 4. (in Russian)
- Mihnevich S.V. (2016) Happiness From Reason: China's "Smart Power" and Its Impact on the Development of the Security Architecture in the Asia-Pacific Region. *International Organisations Research Journal*, no 1. (in Russian)
- Mihnevich S.V. (2017) Where Does the New Silk Road Lead Us? *Novosti ATR*, vol. 7, no 2. (in Russian)
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2013) Xi Jinping Calls for the Building of New Type of International Relations with Win-Win Cooperation at the Core in a Speech at the Moscow State Institute of International Relations. Available at: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjp-cf1_665694/t1024781.shtml (accessed 26 September 2016).
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2015) Towards a Community of Common Destiny and A New Future for Asia. Keynote Speech by H.E. Xi Jinping, President of the People's Republic of China at the Boao Forum for Asia Annual Conference. Boao, 28 March. Available at: http://www.xinhuanet.com/english/2015-03/29/c_134106145.htm (accessed 26 September 2016).
- National Coordination Center for Developing Economic Cooperation with Countries of Asia-Pacific Region (c. a.) Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP. Available at: <http://www.aprcenter.ru/Ru/calendar/603.html> (accessed 7 May 2016). (in Russian)
- Nguyen T.F.H. (2015) The Growth of China's Soft Power in Light of "Going Abroad." *"Soft Power" in China's Relations With the World* (Lomanov A., Kobelev E. eds). Moscow: IDV RAN. (in Russian)
- Nort D. (2010) *Understanding the Process of Economic Change*. Moscow: Higher School of Economics. (in Russian)
- Nye J. (2011) *The Future of power*. New York: PublicAffairs.

Office of the Leading Group for the Belt and Road Initiative (2017) *Building the Belt and Road: Concept, Practice and China's Contribution*. Available at: <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/wcm.files/upload/CMSydy-lyw/201705/201705110537027.pdf> (accessed 15 September 2016).

Prime Minister's Office Government of Pakistan (n.d.) China-Pakistan Economic Corridor. Available at: <http://www.boi.gov.pk/> (accessed 16 July 2016).

PWC (2017) China and Belt & Road Infrastructure: 2016 Review and Outlook. Available at: <http://www.pwchk.com/en/services/consulting/br-watch-infrastructure.html> (accessed 15 December 2017).

Radio Free Asia (2017) Xi Jinping Suggested That China's Foreign Aid Must Be More Reasonable in the Future. 9 February. Available at: <https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/junshiwaijiao/nu-02092017164129.html> (accessed 12 March 2018) (in Chinese).

Renard T. (2015) The Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB): China's New Multilateralism and the Erosion of the West. Security Policy Brief no 63, Egmont Royal Institute for International Relations. Available at: <http://www.egmontinstitute.be/aiib-china-the-west/> (accessed 15 December 2017).

Safronova E.I. (2013) The Economic Diplomacy of China and Its Strategic Security in the Asia-Pacific Region. *China in World and Regional Politics: History and Modernity*, no 18. Moscow: IFES RAS (in Russian).

Silk Road Fund (SRF) (c. a.) Available at: <http://www.silkroadfund.com.cn/enweb/23773/index.html> (accessed 14 June 2017).

Strategy&, PWC (2015) Chinese Outbound Funding: "China-West-Developing Markets" Infrastructure Collaboration – Chinese Bilateral Financing, One-Belt-One-Road, Host Government PPP, and Western Capital Markets. Available at: http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/sites/2/2015/10/PPP-Overseas-Fiscal_vSend-for-UN-Portion.pdf (accessed 15 June 2017).

Taleb N.N. (2007) *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. New York: Random House.

Timofeev O.A. (2015) Russian and Chinese Integration Projects and Their Influence on Far Eastern Development. *China in World and Regional Politics: History and Modernity*, no 20. Moscow: IFES RAS (in Russian).

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2015) UNCTAD World Investment Report 2015. Available at: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf (accessed 15 June 2017).

Uyanaev S. (2017) The "One Belt, One Road" Initiative: Goals, Evolution, Structural Elements. *Problems and Prospects for the Implementation of the Silk Road Economic Belt Initiative in the Context of the SCO* (V.A. Matveyev (ed)). Moscow: IFES RAS. (in Russian)

Vietnam Investment Review (2013) China Encourages Businesses to Invest in Vietnam. 16 October. Available at: <https://www.vir.com.vn/china-encourages-businesses-to-invest-in-vietnam-23285.html> (accessed 7 May 2015).

Vinogradov A.O. (2015) A New Type of Relationship and the New Silk Road: China's Foreign Political Innovation. *China in World and Regional Politics: History and Modernity*, no 20. Moscow: IFES RAS. (in Russian)

Wu G. (2017) SOEs Lead Infrastructure Push in 1,700 'Belt and Road' Projects. Caixing, 9 May. Available at: <http://www.caixinglobal.com/2017-05-10/101088332.html> (accessed 15 June 2017).

Xinhuanet (2017) Full Text of President Xi's Speech at Opening of Belt and Road Forum. 14 May. Available at: http://www.xinhuanet.com/english/2017-05/14/c_136282982.htm (accessed 14 February 2017).

Zhang J. (2017) China's Economic Diplomacy Entered the New Era. Available at: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zjzg_663340/ggjjs_665228/xwlb_665230/t1454825.shtml (accessed 14 June 2017).

Упущенные возможности

Влияние российского эмбарго на торговлю агропродовольственной продукцией между Россией и ЕС: анализ отдельных показателей^{1, 2}

Е. Каштакова, Б. Баумгартнер, М. Жатко

Каштакова Елена — канд.н., доцент кафедры международной торговли Экономического университета в Братиславе; Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava, Slovakia; E-mail: elena.kastakova@euba.sk

Баумгартнер Борис — канд.н., доцент кафедры международной торговли Экономического университета в Братиславе; Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava, Slovakia; E-mail: boris.baumgartner@euba.sk

Жатко Матус — аспирант кафедры международной торговли Экономического университета в Братиславе; Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava, Slovakia; E-mail: matus.zatko@euba.sk

Российское эмбарго негативно повлияло на экспорт агропродовольственной продукции из Европейского союза (ЕС) в Россию. Целью данной работы являются анализ воздействия российского агропродовольственного эмбарго на экспорт агропродовольственной продукции из ЕС в Россию в 2010–2016 гг. и изучение возможности обхода данного эмбарго через использование Белоруссии в качестве страны-резкспортера. Для оценки влияния российских санкций в отношении поставок сельскохозяйственной продукции из ЕС в Россию использовался индекс выявленных сравнительных преимуществ. Ключевым последствием введения эмбарго стало значительное снижение экспорта агропродовольственного экспорта из ЕС в Россию. Европейские производители в ответ постарались расширить диверсификацию рынков сбыта своей продукции. Вначале они пытались удержаться на российском рынке посредством резкспортных операций, что наиболее очевидно проявилось в случае с Белоруссией. Расчет индекса выявленных сравнительных преимуществ показывает, что взаимная торговля агропродовольственной продукцией существенно изменилась. До введения эмбарго поставки агропродовольственной продукции из ЕС в Россию были конкурентоспособными, однако впоследствии эти преимущества были утрачены. В 2010 г. Россия была вторым по значимости рынком сбыта агропродовольственной продукции из ЕС. В 2016 г. в результате введения эмбарго Россия заняла лишь пятое место среди импортеров данных товаров. Авторы статьи, используя линейную модель прогнозирования, также оценивают перспективы развития торговли агропродовольственной продукцией между ЕС и Россией.

Ключевые слова: сельскохозяйственный экспорт; эмбарго; ЕС; Россия; выявленные сравнительные преимущества

Для цитирования: Каштакова Е., Баумгартнер Б., Жатко М. (2018) Влияние российского эмбарго на торговлю агропродовольственной продукцией между Россией и ЕС: анализ отдельных показателей // Вестник международных организаций. Т. 13. № 4. С. 256–271 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-12.

¹ Статья поступила в редакцию в апреле 2018 г.

Перевод выполнен А.Р. Шакировым.

² Данное исследование было выполнено в рамках проекта Министерства образования, семейных дел и спорта Словацкой Республики VEGA 1/0546/17 «Влияние геополитических изменений на реализацию стратегических внешнеторговых интересов ЕС (с анализом последствий для экономики Словакии)».

Введение

Международные экономические отношения подвержены влиянию различных факторов, связанных с долгосрочными глобальными изменениями, которые искажают глобализационные тенденции и оказывают фундаментальное воздействие на национальные экономики [Kittová et al., 2014]. В настоящее время международная торговля сельскохозяйственными товарами претерпевает значительные изменения вследствие ослабления государственной поддержки и возникновения протекционизма во многих странах, в частности в Европейском союзе [Krivorotko, 2017]. Конфликт между Россией и Украиной породил санкционную войну между ЕС и Россией. Высокий уровень экономической взаимозависимости ведет к тому, что любой негативный импульс отражается на взаимной торговле между странами [Grinberg, Smelev, 2014]. В начале конфликта ЕС ввел дипломатические санкции в отношении России, которые касались физических и юридических лиц. Однако после того как в июле 2014 г. был сбит самолет авиакомпании Malaysia Airlines, ЕС распространил санкции на российскую экономику в целом. Россия отреагировала быстро и ввела ответные санкции в форме эмбарго в отношении отдельных агропродовольственных товаров из ЕС и других стран, в том числе США, Австралии, Канады, Норвегии и Исландии. Сельскохозяйственные товары были выбраны потому, что переориентировать их закупки российской стороной на другие страны было легко [Zábojník, Namara, 2015].

В ЕС осознают важность экспортных поставок агропродовольственной продукции на российский рынок. Сельское хозяйство было одним из ключевых секторов региональной экономики с начала современных интеграционных процессов на европейском континенте. Об этом свидетельствует и концепция общей сельскохозяйственной политики ЕС, которая была заложена в Римском договоре 1962 г. и, наряду с общей торговой политикой ЕС, является одним из первых направлений политики ЕС [Kittova, 2014]. Особое внимание к сельскохозяйственному сектору объясняется несколькими факторами. Ключевой фактор — стратегическое значение сельского хозяйства, которое обеспечивает продовольственную самообеспеченность и является одним из средств борьбы с бедностью. Помимо функций в сфере экономики, развития, ландшафта, защиты окружающей среды и социальной политики, сельское хозяйство имеет также важное символическое значение — оно стало первой областью, в которой большинство компетенций было передано от европейских стран на уровень институтов ЕС [Ružeková, 2013]. Российский запрет на закупки агропродовольственной продукции из ЕС привел к тому, что европейские экспортеры данной продукции столкнулись с серьезными проблемами. Еврокомиссия использовала отдельные формы поддержки, в частности финансовую помощь и новые меры регулирования, однако в краткосрочной перспективе они оказались неэффективными. Экспортеры занялись диверсификацией поставок, а также пытались поставлять запрещенные продукты в Россию через реэкспортные операции. Наиболее ярким примером стали попытки реэкспортировать продукцию через Белоруссию, которая является членом Евразийского экономического союза наряду с Россией. В данной работе авторы сравнивают экспорт запрещенных продуктов из ЕС в Россию и Белоруссию.

Для любой страны сельскохозяйственное производство — очень важный элемент продовольственной безопасности. Приоритетом российской экономики является активное развитие сельскохозяйственного сектора для повышения его конкурентоспособности до уровня других стран [Tsyngueva, 2016]. В ближайшие годы Россия ожидает дальнейших изменений, связанных, прежде всего, с присоединением страны к Всемирной торговой организации (ВТО). Снижение бюджетной поддержки и сокращение

ограничений (тарифных и нетарифных) окажут влияние на конкурентоспособность российских сельскохозяйственных и продовольственных товаров как на внутреннем, так и на международном рынке [Ishchukova, Smutka, 2013]. Огромные природные и человеческие ресурсы, а также государственное вмешательство и аграрные реформы могут позволить России повысить конкурентоспособность своего сельского хозяйства [Sutyurin, Trofimenko, 2014].

В статье анализируется влияние российского эмбарго на поставки агропродовольственной продукции из ЕС в Россию в 2010–2016 гг. и изучается возможность обхода данного эмбарго путем использования Белоруссии в качестве реэкспортирующей страны. На основе данного анализа можно сделать оценку перспектив сельскохозяйственного экспорта ЕС в Россию.

Материалы и методы исследования

В настоящее время тематике международных санкций посвящено немало исследований. Например, М. Маринов [Marinov, 2005] и С. Честерман [Chesterman, 2003] считают, что международные санкции являются чем-то вроде компромисса между дипломатическим протестом, который зачастую считается слабым выражением несогласия, и военным конфликтом, который, наоборот, может быть слишком агрессивным выражением несогласия. По мнению М. Маринова [Marinov, 2005], ожидаемым результатом применения санкций является эффект, схожий с тем, что дают военные действия, однако со значительно меньшими экономическими и людскими потерями. По мнению Д. Болдуина [Baldwin, 1998], к санкционным инструментам, применяемым в дипломатической практике, могут относиться экономические, дипломатические и военные санкции, которые имеют отличительные особенности.

Несмотря на общие тренды расширения практики применения санкций в качестве инструмента политики, в теоретической области пока не достигнут консенсус по поводу мотивов их введения и эффективности их использования. К.Р. Носсал [Nossal, 1989] и М.С. Дауди и М.С. Даджани [Daoudi, Dajani, 1983], считают, что санкции являются инструментом международной политики, направленным на изменение действий или политики государства, в отношении которого применяются санкции, путем давления на него. Р. Носсал считает, что вести речь о международных санкциях можно только в том случае, если они применяются легитимными игроками международных отношений и вводятся в ответ на серьезные нарушения общепризнанных международных стандартов. Й. Галтунг [Galtung, 1967] определяет экономические санкции как меру, применяемую одним или несколькими международными игроками в отношении одного или нескольких других игроков, для достижения одной из (или обеих) следующих целей: наказать подсанкционные страны, нанеся им определенный ущерб, или заставить их следовать определенным стандартам, которые вводящие санкции государства считают важными. Г.К. Хафбауэр и др. [Hufbauer et al., 2017] определяют экономические санкции как «целенаправленный протест, инициированный государством, или угрозу применения мер в отношении торговли товарами или финансовых операций». М. Голлиард [Golliard, 2013] утверждает, что экономические санкции включают в себя нетарифные торговые барьеры в форме ограничений на импорт или экспорт товаров. Они применяются, чтобы заставить другое государство изменить свою политику. Экономические санкции в форме запретов, квот и лицензий представляют собой внешние шоки, которые негативно сказываются на торговле. Основным результатом санкций является отклонение торговли.

В данной статье дается оценка воздействию российского эмбарго на поставки агропродовольственной продукции из ЕС в Россию. Временные рамки исследования ограничиваются 2010–2016 гг., т.е. исследование начинается с периода, который начался через год после кризиса 2009 г., во время которого мировая экономика была крайне нестабильной и объемы мировой торговли снизились в среднем на 30%. Исследование данного периода позволяет показать изменения в торговле сельскохозяйственной продукцией между ЕС и Россией. Взаимная торговля сильно пострадала в результате введения российских санкций. Для оценки произошедших изменений авторы использовали индекс выявленных сравнительных преимуществ. Данные индексы позволяют сравнить конкурентоспособность секторов национальной экономики и экономики другой страны.

Существует несколько способов расчета индекса выявленных сравнительных преимуществ. Типичным примером является индекс Баласса, который представляет собой соотношение таких показателей, как разница между экспортом и импортом определенных товарных групп и сумма экспорта и импорта данных товарных групп [Balassa, 1965]. В данном случае используется формула, в которой выявленное сравнительное преимущество является логарифмом, учитывающим долю экспорта и импорта товарных групп в совокупном экспорте и импорте той или иной страны. Индекс рассчитывается по следующей формуле:

$$RCA = \ln \frac{x_{ij}}{m_{ij}} / \frac{X_j}{M_j}, \quad (1)$$

где x_{ij} – экспорт страны j по товарной группе i ; m_{ij} – импорт страны j по товарной группе i ; X_j – стоимость совокупного экспорта страны j ; и M_j – стоимость совокупного импорта страны j . По мнению Й. Хинлопена и Ч. Марвейка [Hinloopen, Marrewijk, 2001], возможные значения индекса можно классифицировать по четырем категориям, определяющим его величину и относительную интенсивность:

- 1) $0 < RCA \leq 1$ – отсутствие сравнительного преимущества;
- 2) $1 < RCA \leq 2$ – слабое сравнительное преимущество;
- 3) $2 < RCA \leq 4$ – умеренное сравнительное преимущество;
- 4) $4 < RCA$ – сильное сравнительное преимущество.

Для оценки перспектив развития агропродовольственного экспорта ЕС в Россию мы использовали простую линейную модель. Опираясь на текущие показатели, модель рассчитывает или оценивает будущее значение зависимой переменной (переменных) величины для заданного значения независимой переменной величины. Пара чисел x и y являются известными величинами. Модель оценивает новую стоимость при помощи линейной регрессии:

$$y = a + bx, \quad (2)$$

где

$$a = \bar{y} - b\bar{x}$$

и

$$b = \frac{\sum (x - \bar{x})(y - \bar{y})}{\sum (x - \bar{x})^2},$$

где x и y – средние величины в данном примере.

Данные для исследования взяты из статистики Евростата. Сначала были подсчитаны доли всех сельскохозяйственных товаров, на которые повлияло введение эмбарго российской стороной. Для дальнейшего анализа были отобраны десять товарных групп с наиболее высокой долей. В совокупности в 2010 г. эти десять товарных групп составляли 62,2% всех экспортных товаров, попавших под эмбарго, и 31,67% всего сельскохозяйственного экспорта. Индекс выявленных сравнительных преимуществ был рассчитан для всех товарных групп, но в рамках настоящего анализа рассматриваются только десять отобранных товарных групп.

Результаты исследования и их обсуждение

Европейский союз — один из ключевых игроков в международных торговых отношениях. В 2016 г. ЕС занял второе место по объему экспорта товаров (1,745 трлн евро) и второе место по объему импорта (1,708 трлн евро). Международная торговля является важной частью экономики ЕС, так как создает значительную часть его валового внутреннего продукта (ВВП), поддерживает занятость и способствует устойчивому развитию. ЕС экспортирует главным образом машины, оборудование, химические товары и другую продукцию обрабатывающей промышленности, при этом импортирует прежде всего машины, оборудование, энергоресурсы. ЕС осуществляет торговлю товарами практически со всеми странами мира, при этом наиболее важными торговыми партнерами являются США, Китай, Швейцария, Турция, Россия, Япония и Норвегия. До 2014 г. Россия занимала четвертое место среди импортеров товаров из ЕС. Однако в последующие годы она опустилась на пятое место. Доля России в экспорте ЕС сократилась с 6,4% в 2010 г. до 4,1% в 2016 г. Эта негативная тенденция объясняется главным образом обменом экономико-политическими санкциями между ЕС и Россией, а также падением цен на нефть и природный газ, которые доминируют в двусторонней торговле [Locatelli, 2013].

Сельское хозяйство занимает важное место во внешней торговле ЕС. ЕС — один из крупнейших мировых экспортеров агропродовольственной продукции. Экспорт агропродовольственной продукции обеспечивает фермерам ЕС дополнительный доход, при этом возможное снижение экспорта может разрушить хрупкую стабильность данного сектора экономики. Действующее российское эмбарго потенциально угрожает объему торговли в 5 млрд евро и затрагивает 9,5 млн человек, работающих в соответствующих отраслях. Агропродовольственные поставки — важный, хотя и не ключевой компонент внешней торговли ЕС. В 2016 г. на агропродовольственную продукцию приходилось 7% внешней торговли ЕС. На агропродовольственные товары приходилось 7,5% экспорта ЕС и 6,6% импорта ЕС [European Commission, 2017].

В 2010–2016 гг. торговля агропродовольственной продукцией в ЕС в среднем увеличивалась на 6,2% в год. При этом экспорт превышал импорт в течение всего рассматриваемого периода, что нашло отражение в долгосрочном торговом балансе. В 2016 г. показатели внешней торговли агропродовольственной продукцией достигли рекордных значений. Товарооборот составил 243,4 млрд евро, при этом экспорт достиг 131,1 млрд евро, импорт вырос до 112,2 млрд евро, а положительное сальдо торгового баланса составило 18,9 млрд евро. В рамках нашего анализа целесообразно поставить вопрос о влиянии российского эмбарго на агропродовольственный экспорт ЕС. Рисунок 1 показывает, что рост показателей внешней торговли замедлился в 2014 г., когда Россия ввела эмбарго. Экспорт ЕС вырос только на 1,5% в 2014 г., что свидетельствует о значительном снижении темпов роста по сравнению с предыдущими годами. В этом случае, однако, важно то, что, хотя и наблюдалось определенное снижение тем-

пов роста показателей внешней торговли ЕС в 2014 г., все же не было зафиксировано спада показателей. Также не было снижения показателей и в 2015–2016 гг., когда эмбарго действовало на протяжении всего года (в 2014 г. эмбарго применялось только с августа).

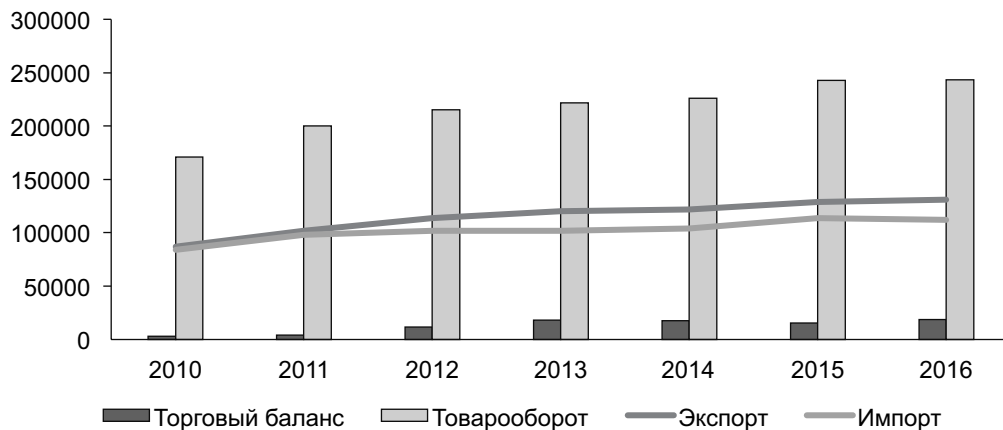
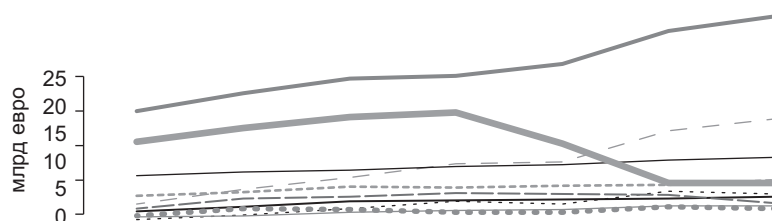


Рис. 1. Динамика торговли агропродовольственной продукцией между ЕС и третьими странами, 2010–2016 гг., млн евро

Источник: расчеты авторов на основе данных Евростата.



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
— 1. США	12,1	13,74	15,11	15,36	16,37	19,4	20,74
- - 2. Китай	3,61	4,92	6,07	7,29	7,44	10,34	11,39
— 3. Швейцария	6,21	6,58	6,71	7,08	7,21	7,67	7,9
- - - 4. Япония	4,35	4,7	5,21	5,11	5,32	5,35	5,77
— 5. Россия	9,33	10,58	11,53	11,97	9,13	5,54	5,54
- - - - 6. Саудовская Аравия	2,18	2,65	3,22	3,88	3,58	4,79	4,58
— 7. Норвегия	2,92	3,4	3,83	3,98	4,02	4,09	4,31
- - - 8. Гонконг	3,17	4,1	4,25	4,66	4,53	4,49	3,71
— 9. Канада	2,42	2,55	2,85	3	3,13	3,42	3,45
- - - - 10. Турция	2,55	3,2	3,13	2,84	2,85	3,41	3,23

Рис. 2. Основные рынки сбыта агропродовольственной продукции ЕС, 2010–2016 гг., млрд евро

Источник: [European Comision, 2017].

Рисунок 2 демонстрирует географическое распределение агропродовольственного экспорта ЕС. Из него следует, что доминирующую позицию в списке покупателей продукции ЕС занимают США. В 2016 г. экспорт ЕС в США достиг 20,74 млрд евро, или 15,8% совокупного экспорта ЕС. Вторым по значимости рынком сбыта в 2016 г. стал Китай с объемом закупок 11,39 млрд евро и долей 8,7%. К ключевым торговым партнерам также относятся Швейцария, Япония, Россия, Саудовская Аравия и Норвегия. Белоруссия не входит в число ключевых импортеров агропродовольственной продукции ЕС. В 2016 г. она занимала лишь 35-е место среди торговых партнеров ЕС. Однако в последние годы позиции Белоруссии укрепились. В 2016 г. поставки ЕС в Белоруссию превысили 800 млн евро, что составило 0,5% агропродовольственного экспорта ЕС.

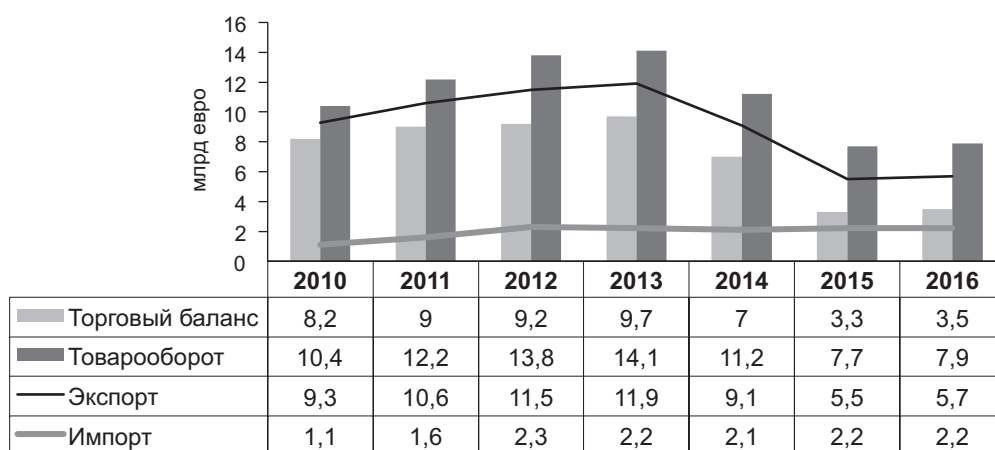


Рис. 3. Динамика торговли агропродовольственной продукцией между ЕС и Россией в 2010–2016 гг., млрд евро

Источник: расчеты авторов на основе данных Евростата.

Несмотря на ограничения, которые предполагает российское эмбарго на поставки агропродовольственной продукции из ЕС, позиции России сохраняют устойчивость (поставки на 5,63 млрд евро, доля 4,3%). Тем не менее по сравнению с предыдущими годами наблюдается значительное снижение показателей. Россия занимала второе место по импорту агропродовольственной продукции из ЕС в 2010 г. с объемом закупок 9,33 млрд евро. Введение Россией эмбарго в 2014 г. привело к снижению поставок из ЕС. В 2013 г. общая стоимость сельскохозяйственного экспорта ЕС в Россию достигла почти 12 млрд евро, при этом импорт составил только 2,19 млрд евро. В 2014–2016 гг. наблюдалось резкое падение экспортных поставок ЕС. Причина очевидна – введение Россией агропродовольственного эмбарго на отдельные товары. В 2016 г. агропродовольственный экспорт ЕС упал на 52,6% по сравнению с 2013 г.

В 2013 г. доля товаров, позднее попавших под российское эмбарго, достигла 47,8% совокупного агропродовольственного экспорта ЕС в Россию. За последние годы (2013–2016 гг.) агропродовольственный экспорт снизился более чем на 5 млрд евро. Поставки запрещенных товаров не упали до абсолютного минимума потому, что эмбарго содержит в себе ряд исключений – в 2016 г. экспорт запрещенных агропродовольственных товаров превысил 400 млн евро. В 2016 г. на агропродовольственный экспорт пришлось 7,9% совокупного экспорта ЕС в Россию, в то время как в 2013 г. эта доля составля-

ла 10%. Доля агропродовольственной продукции в совокупном экспорте ЕС в Россию снизилась на 2,1%. На товарные группы, попавшие под эмбарго, приходилось 4,8% совокупного экспорта ЕС в Россию в 2013 г., в то время как в 2016 г. — лишь 0,6%.

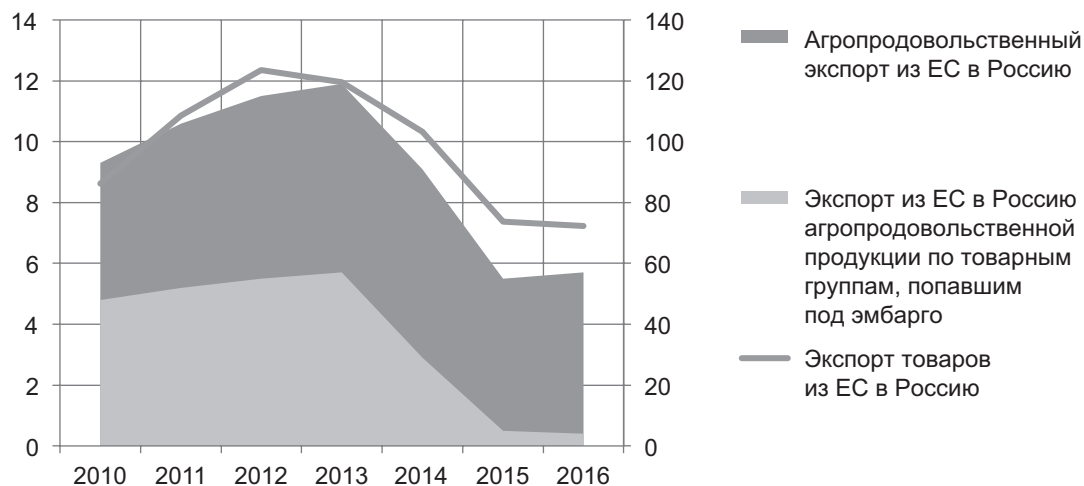


Рис. 4. Сравнение показателей совокупного экспорта из ЕС в Россию, агропродовольственного экспорта из ЕС в Россию и экспорта из ЕС в Россию товарных групп, попавших под российское эмбарго, млрд евро

Источник: расчеты авторов на основе данных Евростата.

Эмбарго вызвало также проблемы в России. Процесс импортозамещения развивается все еще медленно. Основная причина этого в том, что, во-первых, спрос на импортные товары упал вследствие снижения доходов российского населения, и, во-вторых, национальные производители не в состоянии заместить большие объемы импортной продукции в течение одного-двух лет [Kuznetstov et al., 2016]. Другой анализ показал, что молочный и мясной рынки испытывали серьезные проблемы. К основным причинам рыночной волатильности относятся относительно низкая доля крупных предприятий, способных эффективно адаптироваться к условиям эмбарго и санкций, и недостаточно развитая рыночная инфраструктура [Borodin, 2016].

Для снижения негативных последствий российского эмбарго Европейская комиссия использовала различные меры поддержки сельскохозяйственного сектора. При этом производители ЕС попытались также найти альтернативные пути поставок в Россию, используя реэкспортные операции. Одной из наиболее популярных стран для реэкспорта агропродовольственной продукции в Россию стала Белоруссия. В связи с этим экспорт запрещенных товаров из ЕС в Белоруссию ожидаемо вырос в значительной степени в последние годы.

Рисунок 5 демонстрирует, что, несмотря на общее снижение экспорта товаров из ЕС в Белоруссию, поставки агропродовольственной продукции выросли. Анализ экспорта товаров, попавших под российское эмбарго, показывает, что наибольший прирост поставок данной продукции произошел между 2014 и 2015 гг. Когда Россия ввела эмбарго в 2014 г., производители ЕС постарались найти альтернативные пути выхода на российский рынок. В 2016 г. экспорт запрещенных товаров в Белоруссию сократился в связи с тем, что у европейских производителей было больше времени для адаптации

к новой ситуации и поиска новых покупателей. Более того, были предприняты политические шаги для предотвращения реэкспорта, поэтому данный вариант стал менее привлекательным. Тем не менее динамика агропродовольственного экспорта из ЕС в Белоруссию подтверждает очевидным образом наличие реэкспортных процессов, о которых говорили в политической и экономической сферах.

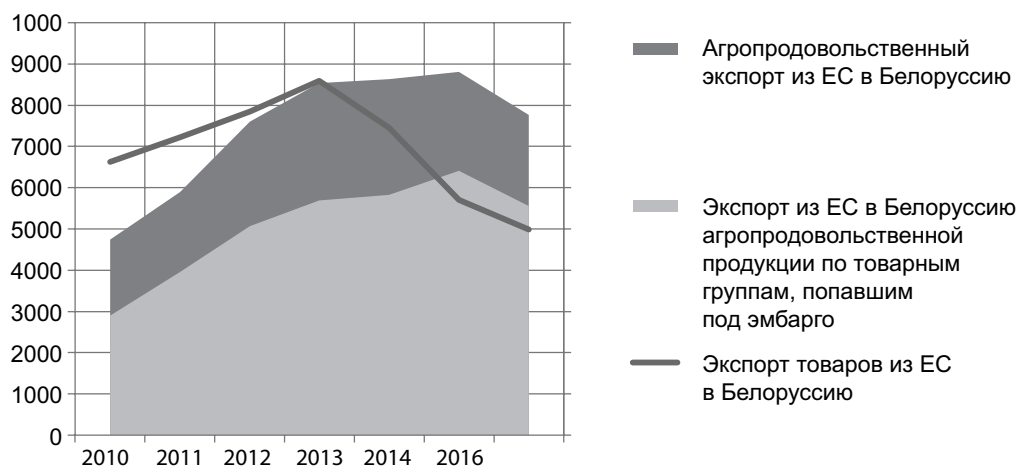


Рис. 5. Сравнение показателей совокупного экспорта из ЕС в Белоруссию, агропродовольственного экспорта из ЕС в Белоруссию и экспорта из ЕС в Белоруссию товарных групп, попавших под российское эмбарго, млрд евро

Источник: расчеты авторов на основе данных Евростата.

Влияние российского агропродовольственного эмбарго: индекс выявленных сравнительных преимуществ

Как упоминалось в разделе, посвященном методологии, в данном исследовании проводится анализ поставок десяти агропродовольственных товарных групп, которые были наиболее крупными по объему поставок из ЕС в Россию в 2010 г. и попали под эмбарго в 2014 г. В качестве базисного взят 2010 г., так как торговля в этом году не подпадала ни под какой санкционный режим.

Крупнейшими по объему поставок товарными группами в агропродовольственном экспорте была группа 0406 (сыры и творог) с долей 8,09% и группа 0203 (свинина свежая, охлажденная или замороженная) с долей 6,54%. Значительное место в экспорте занимали также группа 0808 (яблоки, груши и айва, свежие) с долей 4,46% и группа 0209 (свиной жир) с долей 2,13%. Таблица 1 демонстрирует тенденции снижения долей указанных товарных групп в экспорте ЕС. Экспорт данных товарных групп из ЕС упал до минимума, прежде всего из-за введенного Россией эмбарго на поставки данной продукции. Из-за того, что эмбарго содержит некоторые исключения, экспорт отдельных товаров не упал до нуля. Также важно принимать во внимание снижающуюся покупательную способность российских потребителей. Если бы не этот фактор, объемы поставок из ЕС данных агропродовольственных товаров могли бы быть выше. В условиях действия эмбарго российское правительство сделало приоритетными меры госрегулирования и поддержку сельскохозяйственного сектора [Maitah et al., 2016].

Таблица 1. Доля десяти крупнейших агропродовольственных товарных групп, на которые повлияло введение российского эмбарго на поставки из ЕС, 2010–2016 гг., %

Гармонизированная система описания и кодирования товаров	Товарная группа	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0203	Свинина свежая, охлажденная или замороженная, %	6,54	7,32	6,72	8,01	0,49	0,00	0,00
0206	Пищевые субпродукты крупного рогатого скота, %	1,74	1,90	1,80	1,39	0,76	0,13	0,16
0207	Мясо и пищевые субпродукты домашней птицы, указанной в товарной позиции 0105, свежие, охлажденные или замороженные, %	2,08	0,61	0,75	0,65	0,50	0,00	0,00
0209	Свиной жир, отделенный от тощего мяса, и жир домашней птицы, %	2,13	2,65	2,74	2,21	0,27	0,05	0,00
0303	Рыба мороженая, за исключением рыбного филе, %	1,49	1,06	0,81	0,76	0,71	0,15	0,31
0402	Молоко и сливки, %	1,48	0,47	0,29	0,68	0,38	0,00	0,01
0406	Сыры и творог	8,09	7,42	7,89	8,21	5,84	0,38	0,04
0709	Овощи прочие, свежие или охлажденные, %	1,57	1,39	1,79	1,67	1,36	0,06	0,05
0808	Яблоки, груши и айва, свежие, %	4,46	4,29	4,58	4,37	3,58	0,54	0,07
0809	Абрикосы, вишня и черешня, персики (включая нектарины), сливы и терн, свежие, %	2,08	2,27	2,38	2,08	1,97	0,08	0,06

Источник: расчеты авторов.

Введение санкций не только затронуло торговлю агропродовольственными товарами между ЕС и Россией, но также имело негативные последствия для индекса выявленных сравнительных преимуществ по экспорту ЕС. Данный индекс составлен для оценки воздействия российского эмбарго на потенциал выявленных сравнительных преимуществ по десяти крупнейшим агропродовольственным товарным группам (табл. 1).

Проведенный анализ показывает, что ЕС обладал сильными сравнительными преимуществами практически по всем товарным группам за исключением группы 0303 (рыба мороженая, за исключением рыбного филе) и группы 0709 (овощи прочие, свежие или охлажденные). После введения эмбарго ситуация быстро изменилась. Значения индекса по всем проанализированным товарным группам агропродовольственного экспорта из ЕС в Россию снизились. Россия имеет умеренные сравнительные преимущества по трем товарным группам (0207 – мясо и пищевые субпродукты домашней птицы, 0303 – рыба мороженая, за исключением рыбного филе, 0709 – овощи прочие, свежие или охлажденные). В настоящее время ЕС имеет сильные сравнительные преимущества только по группе 0206 (пищевые субпродукты крупного рогатого скота) и группе 0809 (абрикосы, вишня и черешня, персики, сливы и терн). Тем не менее следует отметить, что экспорт товарной группы 0206 (пищевые субпродукты крупного рогатого скота) сократился со 162 млн евро в 2010 г. до 8,5 млн евро в 2016 г.

Таблица 2. Значения индекса выявленных сравнительных преимуществ по товарным группам агропродовольственного экспорта из ЕС в Россию, которые в наибольшей степени пострадали в результате действия санкций, 2010–2016 гг.

Гармонизированная система описания и кодирования товаров	Товарная группа	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0203	Свинина свежая, охлажденная или замороженная	6,42	5,90	7,68	5,98	3,13	—	0,70
0206	Пищевые субпродукты крупного рогатого скота	5,87	4,61	5,36	5,66	4,37	4,95	4,27
0207	Мясо и пищевые субпродукты домашней птицы, указанной в товарной позиции 0105, свежие, охлажденные или замороженные	—	13,62	3,88	7,90	3,12	–1,95	–3,49
0209	Свиной жир, отделенный от тощего мяса, и жир домашней птицы	5,25	6,25	6,52	5,69	2,61	2,98	1,86
0303	Рыба мороженная, за исключением рыбного филе	–1,54	–1,69	–1,58	–1,73	–2,07	–3,94	–3,33
0402	Молоко и сливки	5,32	4,93	7,57	5,35	3,02	–2,13	0,47
0406	Сыры и творог	6,72	7,92	8,47	4,56	4,66	2,24	1,51
0709	Овощи прочие, свежие или охлажденные	1,22	0,46	1,11	0,36	0,81	–3,24	–3,31
0808	Яблоки, груши и айва, свежие	6,61	6,44	6,81	6,88	5,89	3,02	2,93
0809	Абрикосы, вишня и черешня, персики (включая нектарины), сливы и терн, свежие	5,59	4,78	5,11	5,01	3,84	—	5,46

Источник: расчеты авторов.

Перспективы дальнейшего агропродовольственного экспорта из ЕС в Россию

Проведенный анализ очевидным образом выявил, что введение Россией эмбарго привело к значительному сокращению агропродовольственного экспорта из ЕС в Россию. Главный вопрос заключается в том, как долго еще будет действовать эмбарго. Вероятно, что до тех пор, пока не будет найден путь разрешения конфликта на Украине, санкции ЕС и агропродовольственное эмбарго России будут оставаться в силе. Основываясь на динамике агропродовольственного экспорта из ЕС в Россию и используя линейную модель прогнозирования, мы можем сделать прогноз по экспорту ЕС в ближайшие годы.

Проведенные расчеты показывают, что если санкции сохранятся, агропродовольственный экспорт ЕС в Россию будет последовательно снижаться. С учетом того, что санкции ведут к эффекту отклонения торговли, логично ожидать постепенного снижения объемов торговли агропродовольственными товарами, которые не подпадают под санкции. Экспорт ЕС в 2019 г. может снизиться до 4 млрд евро. В долгосрочной перспективе экспорт может снизиться еще больше. Если в будущем взаимные санкции ЕС и России будут сняты, можно ожидать восстановления экспорта ЕС. Тем не менее восстановить объемы экспорта до уровня 2010–2013 гг. будет очень трудно, так как

возникнут сложности с возвращением на рынок товаров, которые потеряли свою рыночную долю в результате действия санкций. Тем временем российское правительство приняло решение о поддержке отечественного сельскохозяйственного производства и в определенной степени достигло успехов на этом направлении. Данный факт создаст проблемы для товаров из ЕС. Более того, производители ЕС прикладывают значительные усилия для продвижения своей продукции на альтернативных рынках, что может привести к снижению их интереса к экспорту в Россию.

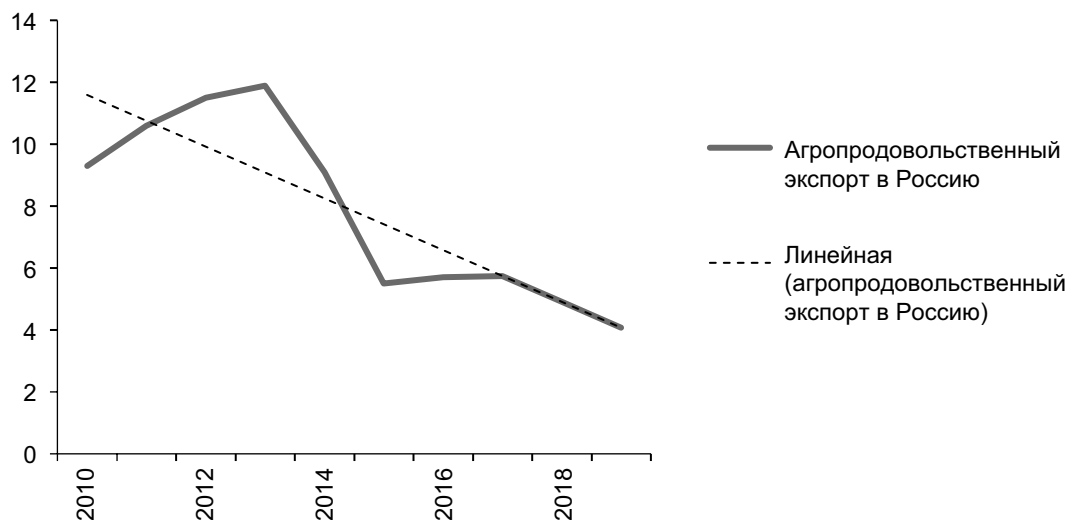


Рис. 6. Прогноз динамики экспорта агропродовольственных товаров из ЕС в Россию до 2019 г., млрд евро

Источник: расчеты авторов на основе данных Евростата.

Заключение

Анализируя влияние российского агропродовольственного эмбарго на поставки агропродовольственной продукции из ЕС в Россию в 2010–2016 гг. и учитывая тот факт, что Белоруссия выступает в качестве реэкспортирующей страны, мы можем дать оценку будущего развития агропродовольственного экспорта из ЕС в Россию и сделать определенные выводы.

Россия — один из крупнейших рынков сбыта для ЕС, однако ее роль уменьшается. В 2010 г. Россия занимала четвертое место по закупкам всех товаров из ЕС, а по закупкам сельскохозяйственных товаров занимала второе место. Анализ динамики агропродовольственного экспорта из ЕС в Россию показывает, что его объемы снизились по сравнению с 2014 г. Основная причина — введение Россией эмбарго на импорт агропродовольственной продукции из ЕС. В то же время поставки агропродовольственной продукции из ЕС в Белоруссию существенно выросли в результате реэкспортных операций, проводимых производителями ЕС, — в течение двух лет после введения эмбарго экспорт запрещенных товаров в Белоруссию значительно увеличился.

Проведенный анализ показал, что ЕС имел сильные сравнительные преимущества практически по всем исследованным товарным группам за исключением группы 0303 (рыба мороженная, за исключением рыбного филе) и группы 0709 (овощи прочие,

свежие или охлажденные). Введение эмбарго в существенной степени изменило такое положение дел. Сравнительные преимущества сократились по всем исследованным товарным группам, при этом в 2016 г. Россия получила умеренные сравнительные преимущества по трем товарным группам (0207 — мясо и пищевые субпродукты домашней птицы, 0303 — рыба мороженная, за исключением рыбного филе, 0709 — овощи прочие, свежие или охлажденные). ЕС в 2016 г. обладал сильными сравнительными преимуществами только по группам 0206 (пищевые субпродукты крупного рогатого скота) и 0809 (абрикосы, вишня и черешня, персики, сливы и терн). С другой стороны, российские производители в настоящий момент имеют возможность нарастить объемы производства для внутреннего рынка. Производство некоторых агропродовольственных товаров, попавших под эмбарго, значительно выросло. Производство свинины (мороженой) выросло в 2 раза, а производство охлажденного и замороженного мяса домашней птицы увеличилось на 70%. Проведенные расчеты показывают, что до тех пор, пока санкции будут оставаться в силе, будет происходить последовательное снижение агропродовольственного экспорта в Россию. Чем дольше будут действовать санкции, тем сложнее будет европейским производителям вернуться на российский рынок и вернуть себе прежние рыночные позиции.

Несмотря на сложность ситуации, Россия остается для ЕС одним из ключевых торговых партнеров. В ближайшие десятилетия ЕС будет зависеть от импорта российских энергоносителей. Для того чтобы обеспечить свою энергетическую безопасность и избежать потери доступа на крупный сельскохозяйственный рынок, ЕС должен рассмотреть пути решения разногласий с Россией. Разработка в будущем геополитической стратегии ЕС в отношении России даст ответ на вопрос, смогут ли взаимоотношения улучшиться и вернуться на уровень, который был до 2010 г., или же отношения будут стагнировать. Если текущие проблемы между ЕС и Россией не будут решены, выиграют от этого лишь конкуренты из других стран, особенно из Азии.

Источники

- Бородин К. (2016) Влияние эмбарго и санкций на агропродовольственные рынки России: анализ последствий // Вопросы экономики. № 4. С. 124–143.
- Гринберг Р., Шмелев Б. (2014) Особенности становления нового мирового порядка и политика России // *Urbi et Orbi* / под ред. Р.С. Гринберга, А.Я. Рубинштейна. СПб.: Алетея.
- Сутырина С.Ф., Трофименко О.Ю. (2014) Членство в ВТО: новый этап участия России в международной торговой системе. М.: Проспект.
- Balassa B. (1965) *Trade Liberalisation and “Revealed” Comparative Advantage*. New Haven: Yale University, Economic Growth Center.
- Baldwin D. (1998) *Evaluating Economic Sanctions* // *International Security*. Vol. 23. No. 2.
- Chesterman S. (2003) *Are Sanctions Meant to Work? The Politics of Creating and Implementing Sanctions Through the United Nations* // *Global Governance*. Vol. 9. P. 503–518.
- Daoudi M., Dajani M. (1983) *Economic Sanctions, Ideals and Experience*. L.: Routledge & Kegan Paul.
- European Commission (2017) *Agri-food trade statistical fact sheet*. Режим доступа: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/tradeanalysis/statistics/outside-eu/countries/agrifood-russia_en.pdf (дата обращения: 10.08.2018).
- Galtung J. (1967) *On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples From the Case of Rhodesia* // *World Politics*. Vol. 3. No. 19. P. 378–416.
- Giumelli F. (2017) *The Redistributive Impact of Restrictive Measures on EU Members: Winners and Losers from Imposing Sanctions on Russia* // *JCMS: Journal of Common Market Studies*. Vol. 55. No. 5. P. 1062–80.

- Golliard M. (2013) *Economic Sanctions: Embargo on Stage: Theory and Empirical Evidence*. Thesis, University of Fribourg.
- Hinloopen J., Marrewijk C. (2001) On the Empirical Distribution of the Balassa Index // *Weltwirtschaftliches Archiv*. Vol. 137. No. 1. P. 1–35.
- Hufbauer G. et al. (2007) *Economic Sanctions Reconsidered: Third Edition*. Washington DC: Peter G. Peterson Institute for International Economics.
- Ishchukova N., Smutka L. (2013) Revealed Comparative Advantage of Russian Agricultural Exports // *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*. Vol. 61. No. 4. P. 941–952.
- Kittová Z. et al. (2014) *Alternatívy vývoja európskej integrácie 2. preprac. a dopl. vyd.* Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM.
- Krivorotko I. (2017) The Competitive Position of Russian Federation and Problems in Foreign Trade in Agricultural Products // *Agro-food Economy*. Vol. 7.
- Kuznetsov N., Iurkova M., Shibaykin V. (2016) Interaction and Influence of Investment Process Stimulating Factors in Agriculture on the Main Trends in the Development of the Agricultural Sector in Russia // *Economic Annals-XXI*. Vol. 158. No. 3–4 (2). P. 26–30.
- Locatelli C. (2013). EU-Russia trading relations: the challenges of a new gas architecture // *European Journal of Law and Economics*. Vol. 39. No. 2. P. 313–329.
- Maitah M., Kuzmenko E., Smutka L. (2016) Real Effective Exchange Rate of the Rouble and Competitiveness of Russian Agrarian Producers // *Economies*. Vol. 4. No. 4.
- Marinov N. (2005) Do Economic Sanctions Destabilize Country Leaders? // *American Journal of Political Science*. Vol. 49. No. 3.
- Nossal K. (1989) International Sanctions as International Punishment // *International Organization*. Vol. 43. No. 2.
- Ružeková V. (2013) Liberalizácia svetového obchodu: význam a účinky regionálnych dohôd (na príklade Európskej únie a Kanady) // *Ekonomický časopis roč.* Vol. 61. No. 9. P. 963–982.
- Tsyngueva V. (2016) Current State of Agriculture in Russia // *Economy and Business: Theory and Practice*. Vol. 5. P. 196–201.
- Zábojník S., Hamara A. (2015) Zahraničnoobchodné sankcie medzi EÚ a RF a ich vplyv na ekonomickú výkonnosť krajín EÚ11 // *Studia commercialia Bratislavensia*. Vol. 8. P. 275–291.

The Impact of the Russian Embargo on its Agri-Food Trade with the EU: Analysis by Selected Indicators¹

E. Kašťáková, B. Baumgartner, M. Žatko

Elena Kašťáková – PhD, Associate Professor at the Department of International Trade, University of Economics in Bratislava; Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava, Slovakia; E-mail: elena.kastakova@euba.sk

Boris Baumgartner – PhD, Assistant Professor at the Department of International Trade, University of Economics in Bratislava; Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava, Slovakia; E-mail: boris.baumgartner@euba.sk

Matúš Žatko – PhD Student at the Department of International Trade, University of Economics in Bratislava; Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava, Slovakia; E-mail: matus.zatko@euba.sk

Abstract

The export of agri-food products from the European Union (EU) to Russia has been negatively influenced by the Russian embargo. The objective of this paper is to analyze the impact of the Russian agri-food embargo on EU agri-food exports to Russia from 2010 to 2016 and to consider the possibility of avoiding the embargo using Belarus as a re-exporting country. The revealed comparative advantage (RCA) index was used to assess the impact of Russian sanctions on agricultural exports from the EU to Russia. The main consequence of the embargo was a significant decline in EU agri-food exports to Russia. European producers responded by trying to increase the territorial diversification of their customers. In the beginning, they tried to keep the Russian market through re-export operations, which is evident in the example of Belarus. Calculation of RCI points to the fact that mutual agri-food trade has changed significantly. Prior to the embargo, agri-food exports from the EU to Russia were competitive, but these advantages have been lost. In 2010, Russia was the second most important agri-food market for the EU. However, as a consequence of the embargo, it dropped to fifth place in 2016. The paper also assesses the future development of agri-food trade between the EU and Russia based on a linear model.

Key words: agricultural export; embargo; EU; Russia; revealed comparative advantages

For citation: Kašťáková E., Baumgartner B., Žatko M. (2018) The Impact of the Russian Embargo on its Agri-Food Trade with the EU: Analysis by Selected Indicators. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 4, pp. 256–271 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-12.

References

- Balassa B. (1965) *Trade Liberalisation and "Revealed" Comparative Advantage*. New Haven: Yale University, Economic Growth Center.
- Baldwin D. (1998) Evaluating Economic Sanctions. *International Security*, vol. 23, no 2.
- Borodin K. (2016) The Impact of the Embargo and Sanctions on the Agri-Food Markets in Russia: Analysis of Consequences. *Voprosy Ekonomiki*, pp. 124–143. (in Russian)
- Chesterman S. (2003) Are Sanctions Meant to Work? The Politics of Creating and Implementing Sanctions Through the United Nations. *Global Governance*, vol. 9, pp. 503–518.
- Daoudi M., Dajani M. (1983) *Economic Sanctions, Ideals and Experience*. London: Routledge & Kegan Paul.
- European Commission (2017) Agri-food trade statistical fact sheet. Available at: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/tradeanalysis/statistics/outside-eu/countries/agrifood-russia_en.pdf (accessed 10.08.2018).

¹ The editorial board received the article in April 2018.

- Galtung J. (1967) On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples From the Case of Rhodesia. *World Politics*, vol. 3, no 19, pp. 378–416.
- Giumelli F. (2017) The Redistributive Impact of Restrictive Measures on EU Members: Winners and Losers from Imposing Sanctions on Russia. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 55, no 5, pp. 1062–1080.
- Golliard M. (2013) Economic Sanctions: Embargo on Stage: Theory and Empirical Evidence. Thesis, University of Fribourg.
- Grinberg R., Shmelev B. (2014) *Osobennosti stanovleniya novogo mirovogo poryadka i politika Rossii*. Urbi et Orbi (R. Griberg, J. Rubinshtein (eds)). Sankt Peterburg: Aleteya. (in Russian)
- Hinloopen J., Marrewijk C. (2001) On the Empirical Distribution of the Balassa Index. *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 137, no 1, pp. 1–35.
- Hufbauer G. et al. (2007) *Economic Sanctions Reconsidered: Third Edition*. Washington DC: Peter G. Peterson Institute for International Economics.
- Ishchukova N., Smutka L. (2013) Revealed Comparative Advantage of Russian Agricultural Exports. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, vol. 61, no 4, pp. 941–952.
- Kittová Z. et al. (2014) *Alternatívy vývoja európskej integrácie 2*. preprac. a dopl. vyd., Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM.
- Krivorotko I. (2017) The Competitive Position of Russian Federation and Problems in Foreign Trade in Agricultural Products. *Agro-food Economy*, vol. 7.
- Kuznetsov N., Iurkova M., Shibaykin V. (2016) Interaction and Influence of Investment Process Stimulating Factors in Agriculture on the Main Trends in the Development of the Agricultural Sector in Russia. *Economic Annals-XXI*, vol. 158, no 3–4 (2), pp. 26–30.
- Locatelli C. (2013). EU-Russia trading relations: the challenges of a new gas architecture. *European Journal of Law and Economics*, vol. 39, no 2, pp. 313–329.
- Maitah M., Kuzmenko E., Smutka L. (2016) Real Effective Exchange Rate of the Rouble and Competitiveness of Russian Agrarian Producers. *Economies*, vol. 4, no 4.
- Marinov N. (2005) Do Economic Sanctions Destabilize Country Leaders? *American Journal of Political Science*, vol. 49, no 3.
- Nossal K. (1989) International Sanctions as International Punishment. *International Organization*, vol. 43, no 2.
- Ružeková V. (2013) Liberalizácia svetového obchodu: význam a účinky regionálnych dohôd (na príklade Európskej únie a Kanady) *Ekonomický časopis roč.*, vol. 61, no 9, pp. 963–982.
- Sutyryna S.F., Trofimenko O.Y. (2014) Chlenstvo v VTO: novyj etap uchastiya Rossii v mezhdunarodnoj torgovoj sisteme [WTO Membership: A New Phase of Participation in the International Trading System]. Moskva: Prospekt. (in Russian)
- Tsyngueva V. (2016) Current State of Agriculture in Russia. *Economy and Business: Theory and Practice*, vol. 5, pp. 196–201.
- Zábojník S., Hamara A. (2015) Zahraničnoobchodné sankcie medzi EÚ a RF a ich vplyv na ekonomickú výkonnosť krajín EÚ11. *Studia commercialia Bratislavensia*, vol. 8, pp. 275–91.

Обзоры и рецензии

Инклюзивный экономический рост как способ повышения глобальной производительности (обзор доклада ОЭСР «Связь производительности с инклюзивностью»)¹

А.А. Мальцев, В.А. Мальцева

Мальцев Александр Андреевич — д.э.н., профессор кафедры мировой экономики Уральского государственного экономического университета; Российская Федерация, 620144, Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 62; докторант CRIISEA Университета Пикардии им. Жюль Верна, Франция; 10, Placette Lafleur BP 2716, 80027, Amiens, France; E-mail: almalzev@mail.ru

Мальцева Вера Андреевна — к.э.н., доцент кафедры мировой экономики Уральского государственного экономического университета; Российская Федерация, 620144, Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 62; E-mail: maltsevava@gmail.com

Обзорная статья посвящена анализу доклада ОЭСР «Связь производительности с инклюзивностью». В докладе показано, что причины невысокой экономической динамики, с которой столкнулась мировая экономика в последние годы, во многом связаны с замедлением производительности труда, вызванным растущими затруднениями экономических агентов с доступом к рынкам и ресурсам. Авторы отчета призывают к изменению модели экономического роста в сторону большей инклюзивности, позволяющей всем людям инвестировать в развитие своих навыков и обеспечивающей равные шансы на успех для всех фирм. Центральная задача инклювизации экономики заключается в улучшении качества жизни, а также расширении возможностей самореализации членов всех социальных групп и особенно представителей малообеспеченных слоев населения. С точки зрения специалистов ОЭСР, достижение этой цели предполагает проведение комплекса структурных трансформаций. Объединяющим элементом данных преобразований должно стать создание условий, в рамках которых ускорение роста производительности труда будет дополняться сокращением неравенства доходов и созданием максимально благоприятной атмосферы для раскрытия творческого потенциала человека.

Ключевые слова: мировая экономика; неравенство; ОЭСР; производительность; экономический рост

Для цитирования: Мальцев А.А., Мальцева В.А. (2018) Инклюзивный экономический рост как способ повышения глобальной производительности (обзор доклада ОЭСР «Связь производительности с инклюзивностью») // Вестник международных организаций. Т. 13. № 4. С. 272–279 (на русском языке). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-13.

¹ OECD (2016) The Productivity-Inclusiveness Nexus. Режим доступа: <https://www.oecd.org/global-forum-productivity/library/The-Productivity-Inclusiveness-Nexus-Preliminary.pdf> (дата обращения: 20.03.2018).

Обзор поступил в редакцию в мае 2018 г.

Работа подготовлена при поддержке РФФИ (отделение гуманитарных и общественных наук) в рамках научного проекта № 17-37- 01004.

В 2010-е годы одной из центральных тем для обсуждения как на страницах научной литературы, так и на полях различных международных мероприятий стала проблема анемичных темпов экономического роста развитых держав и замедления экономик ряда стран с формирующимися рынками, еще недавно именовавшихся экспертами локомотивами роста мирового хозяйства. С самых высоких трибун раздаются заявления о том, что глобальная экономика прочно увязла в стагнационной ловушке, главным образом по причине замедления динамики производительности труда. В поисках объяснения причин попадания в эту «западню» экспертным сообществом выдвинуты многочисленные версии.

Согласно одной из наиболее популярных гипотез, такие технологии, как, например, электричество и двигатель внутреннего сгорания, уже исчерпали свой потенциал в качестве генераторов экономического роста, а технологические новшества XXI в. неспособны оказать сопоставимое с инновациями минувших столетий воздействие на хозяйственный прогресс. Данное обстоятельство вкупе со старением населения и ростом неравенства якобы обрекают человечество на возвращение в состояние вечной стагнации, в котором оно находилось до наступления индустриальной эры. Сторонникам подобных мрачных воззрений обычно оппонируют исследователи, советующие дожидаться расцвета 3D-печати, искусственного интеллекта, интернета вещей, а также других технологических достижений, в совокупности именуемых «Индустрией 4.0». Они убеждены в том, что терпение окупится сторицей и уже в ближайшее время мировую экономику под воздействием процессов «Четвертой промышленной революции» ждет взлет производительности труда, сопровождаемый революционными изменениями всех сторон общественной жизнедеятельности. Однако, несмотря на очевидные расхождения в концептуальных воззрениях, «технопессимистов» с «технооптимистами», как правило, объединяет видение экономического развития в духе Р. Солоу, в рамках которого технологии выступают в роли манны небесной, ниспосылаемой на землю по прихоти высших сил и по одному им известному распорядку. Между тем, как неоднократно отмечалось в литературе, для выведения мировой экономики с траектории низкой динамики экспертному сообществу следует сосредоточить внимание не столько на прогнозировании направлений, а также оценке возможных последствий развития новых технологий, сколько на выявлении *условий* для их роста.

Пожалуй, наиболее последовательно этот тезис проводится в исследованиях Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в частности в докладе «Связь производительности с инклюзивностью». Его авторы считают ключевым вызовом, стоящим перед развитыми странами, снижение темпов роста производительности труда, а основным способом ее активизации — создание равных условий для всех экономических агентов, благоприятствующих формированию атмосферы, способствующей наращиванию инвестиций и развитию человеческого капитала. Структурно доклад состоит из четырех глав.

В *первой главе* замедление экономической динамики рассматривается главным образом как проблема растущего разрыва в уровне производительности труда между фирмами-лидерами в освоении технологических новшеств и компаниями, не успевающими за темпами технологического прогресса. По мнению специалистов ОЭСР, этот феномен во многом связан с парадоксальной ситуацией, сложившейся в современной мировой экономике, когда на фоне стремительного прогресса информационных технологий происходит затухание производительности труда. В попытках объяснения этого явления экспертами выдвинуто немало версий, но наиболее плодотворной авторам доклада видится гипотеза, связывающая замедление производительности с пробуксо-

выванием «диффузионной машины» — механизма, при помощи которого инновации распространяются внутри экономики. Возможные причины данного сбоя многогранны. Среди главных из них специалисты ОЭСР выделяют:

- испытываемые фирмами затруднения с доступом к финансированию и качественному человеческому капиталу;
- неблагоприятные условия ведения бизнеса;
- недостаток инвестиций в образование персонала и развитие системы менеджмента;
- растущий уровень концентрации отдельных рынков, на которых «победитель получает все»;
- замедление скорости очищения рыночной среды от неэффективных компаний, сковывающих потенциал роста производительности труда в масштабах всей экономики.

Вторая глава посвящена анализу другой социально-экономической проблемы, затронувшей современную мировую экономику на фоне сбоев в работе «диффузионной машины», — растущего неравенства в распределении доходов. В частности, как следует из доклада, в странах ОЭСР разрыв в доходах между 1/10 самых богатых и 10% самых бедных за 1985–2013 гг. возрос с 7 до 10 раз. В довершение ко всему в государствах — членах организации начали стагнировать и даже снижаться реальные располагаемые доходы домохозяйств. Например, в 2007–2011 гг. средняя греческая семья потеряла 8% своих реальных доходов, а испанская, ирландская и исландская — 3,5%. Одним из важнейших «виновников» всплеска неравенства авторы доклада считают трансформацию рынка труда, произошедшую под воздействием прогресса ИТ-технологий и дальнейшей постиндустриализации хозяйственных систем, усилившей потребность в представителях знаниеемких профессий. Предложение последних в 1990–2000 гг. не успевало за спросом, что, в свою очередь, способствовало увеличению разрыва в уровне зарплат между высоко- и низкоквалифицированными работниками.

Однако технико-экономические сдвиги стали значимыми, но далеко не единственными причинами углубления неравенства. По мнению авторов доклада, природе роста неравномерности распределения доходов в развитых странах невозможно до конца осмыслить без рассмотрения перемен в области трудовой сферы, возникших под воздействием либерализации рынков труда, способствовавшей росту нестандартных трудовых отношений. Так, в середине 2010-х годов удельный вес самозанятых, временных работников, а также людей, трудящихся неполный рабочий день, в общей структуре занятости государств ОЭСР достиг примерно трети. Разумеется, далеко не все рабочие места, создаваемые в рамках нетипичного (atypical) сегмента рынка труда, отличаются низким качеством, но, с точки зрения экспертов ОЭСР, во многом именно из-за его разрастания многие люди потеряли в заработках и столкнулись с нестабильностью источников средств существования. С учетом того, что более половины представителей нетипичных форм занятости являются основными кормильцами в своих семьях, становится понятным, почему авторы отчета прогнозируют дальнейшее усиление дифференциации доходов.

Не менее важным фактором, обусловившим рост неравенства в 1990–2000 гг., специалисты считают сбой в работе налоговой системы и механизмов социальной защиты населения, выразившиеся в снижении их редистрибутивной способности. Так, если еще в середине 1990-х годов социальные трансферты и подоходные налоги позволяли снизить неравенство среди трудоспособного населения стран ОЭСР на 30%, то спустя 10 лет — лишь немногим более чем на 20%. При этом наиболее чувствительно падение эффективности перераспределительной политики затронуло наименее обеспеченные

домохозяйства. По мысли специалистов ОЭСР, эта тенденция вкупе с прогрессирующей финансиализацией глобального хозяйства все сильнее сужают возможности бедных слоев населения и представителей нижнего среднего класса инвестировать в развитие человеческого капитала и другие активы. В результате творческий потенциал людей недоиспользуется, падает их готовность брать на себя ответственность за свои судьбы, снижается устойчивость экономики к внешним шокам.

Данные рассуждения приводят авторов доклада к выводу о том, что для более точной диагностики уровня благосостояния жителей той или иной страны требуется учитывать такие нематериальные составляющие, как, например, доступ к рабочим местам и их качество, а также состояние здоровья. Значимость учета данных факторов подтверждается следующими обстоятельствами. Во-первых, в государствах ОЭСР в 1990–2000 гг. наиболее уязвимым в плане безработицы оказался сектор рынка рабочей силы, отличающийся постоянной занятостью. Во-вторых, в развитых странах наблюдается увеличение разрыва в восприятии состояния своего здоровья между людьми, обладающими разным уровнем доходов. Если в наиболее высокодоходной 20%-ной группе населения 78% оценивают свое физическое состояние как хорошее, то среди представителей низшего квинтиля таких насчитывается лишь 60%.

В этих условиях актуальность приобретает многомерная (multidimensional) оценка уровня жизни. Важнейшей ее особенностью выступает учет при измерении благосостояния уровня безработицы и продолжительности жизни населения. Перевод этих индикаторов в денежный эквивалент позволил установить, что сокращение числа безработных на один процентный пункт эквивалентно увеличению дохода домохозяйства на 2%, а дополнительный год жизни тождественен 5%-ной прибавке к семейному бюджету. Ко всему прочему при анализе уровня жизни с учетом этих, на первый взгляд, нематериальных показателей неравномерность его распределения внутри стран ОЭСР будет гораздо выше, чем «обычного» доходного неравенства. В частности, наибольшие межрегиональные диспропорции в этом отношении характерны для Словакии, Испании, Бельгии и Мексики.

Еще большее количество примеров, иллюстрирующих вызовы, порождаемые разрастанием разного рода неравенства, содержится в *третьей главе* доклада. Так, результаты исследования, базирующегося на анализе данных по 31 государству ОЭСР, подтверждают справедливость гипотезы о том, что одним из основных каналов влияния увеличения неравномерности распределения доходов на замедление темпов роста производительности труда выступают сложности, испытываемые бедными слоями населения с обеспечением детей качественным образованием. Особенно остро данная проблема стала ощущаться в последние годы, когда всепроникающая цифровизация высветила кричащую необходимость овладения навыками в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) как неперемennого условия трудоустройства на высокооплачиваемых и высокопроизводительных рабочих местах. Неудивительно, что экспертов ОЭСР тревожит возникший на фоне быстрых темпов развития ИКТ феномен так называемого цифрового неравенства. Если в 2014 г. 95% взрослого населения Дании, Исландии, Люксембурга и Норвегии имело доступ к Интернету, то в Мексике – менее половины. Еще большую озабоченность специалистов вызывает неспособность значительного числа современных работников адаптироваться к реалиям цифровой эпохи из-за нехватки навыков функционирования в технологически насыщенной среде. Ссылаясь на результаты программы международной оценки компетенций взрослых PIAAC, авторы доклада приводят данные, согласно которым в развитых странах 55% рабочей силы испытывает серьезные затруднения с реализацией своих возможностей, предоставляемых диджитализированной экономикой.

Впрочем, как считают специалисты ОЭСР, в сложностях с адаптацией рынка труда к условиям цифровой эры «виновны» не только информационно-коммуникационные технологии. По их мнению, ускорение фрагментации и глобализации производственных процессов в 2000-е годы привело к снижению доли оплаты труда в структуре национального дохода и уменьшило переговорную силу рабочих. Так, делокализация отдельных фрагментов производственных цепочек стала причиной сокращения удельного веса заработной платы в ВВП развитых стран на 10%.

Финансиализация, по-видимому, также оказала трансформирующее воздействие на рынки труда. Увеличение присутствия финансового сектора в структуре экономик стран ОЭСР активизировало процесс перетока квалифицированных кадров из более производительных секторов хозяйства в финансовую сферу, отличающуюся, среди прочего, высокими доходами. Поэтому авторы отчета склонны квалифицировать чрезмерную финансовую утяжеленность хозяйственной системы инструментом, потенциально угнетающим совокупную производительность и способствующим увеличению неравенства.

Кроме того, эксперты обращают внимание на то, что развитые государства страдают от несоответствия профессионального состава рабочей силы требованиям рынка. Данная проблема, чаще всего принимающая форму избыточной квалификации, весьма характерна, скажем, для Италии и США, где «переквалифицирован» каждый третий и пятый работник соответственно. При этом, как показывают расчеты специалистов ОЭСР, проведенные на примере Нидерландов, смягчение несоответствия квалификационного уровня рабочих потребностям работодателей может снизить доходное неравенство на 8%.

Несмотря на серьезность вызовов, специалисты ОЭСР предлагают смотреть в будущее мировой экономики с оптимизмом. Этот позитивный настрой базируется преимущественно на огромном и пока еще нераскрытом потенциале ИТ-технологий, способных поднять социальное благополучие широких масс населения. Однако для их полноценного развития требуются глубокие изменения в социально-экономической политике, направленные на расширение доступа к возможностям, которые сулят человечеству технологические новшества XXI столетия. О том, какие шаги предстоит сделать на пути перехода к цифровой экономике, способной повысить производительность труда и снизить неравенство, подробно говорится в *четвертой главе* доклада. Ключевые практические рекомендации, направленные на решение этой задачи, распадаются на четыре основных блока.

Во-первых, специалисты ОЭСР советуют правительствам инвестировать средства в развитие образования всех уровней, а также системы непрерывного обучения. Особое внимание при этом следует уделить подготовке кадров в предметной области «Наука, технология, инжиниринг и математика» (STEM) и привлечению в эти дисциплины женщин. Другой важнейшей задачей авторам доклада видится создание условий для привлечения в сферу преподавания лучших кадров, а также всемерная поддержка специалистов, занятых в образовательном секторе. Именно от них зависит выработка у учащихся таких критически важных компетенций, как способность к творчеству, проявление навыков лидерства, умение выстраивать коммуникацию с другими людьми, без чего невозможно достичь успеха в цифровой экономике. Однако, как небезосновательно считают эксперты, данные меры едва ли принесут должные результаты, если не будет сокращен разрыв между навыками и запросами рынка труда. С точки зрения специалистов ОЭСР, для его уменьшения требуется более тесное взаимодействие руководителей образовательной сферы с работодателями. Но значимость этих мероприятий не должна заслонять того факта, что сердцевину программы стимулирования роста

производительности труда, по мысли экспертов, должен образовывать комплекс мер, направленный на расширение доступа к образованию и новым технологиям беднейших слоев населения, а также сокращение неравенства в получении людьми качественных медицинских услуг.

Во-вторых, решению этой основополагающей задачи должно помочь создание бизнес-среды, позволяющей небольшим инновационным компаниям беспрепятственно получать финансирование и нанимать высококвалифицированных специалистов. Наряду с поощрением входа на рынки новых фирм, ученые рекомендуют не забывать о том, что уход неэффективных компаний также оказывает стимулирующее воздействие на процесс создания инноваций. Так, например, авторы доклада приводят данные, согласно которым в 2005–2010 гг. в 34 странах ОЭСР действовало 550 различных программ, ориентированных на поддержку производителей углеводородов, что, по их мнению, сдерживало развитие более прогрессивных и экологически чистых компаний, занятых разработкой альтернативных источников энергии. Помимо совершенствования конкурентной политики, важным инструментом содействия инновационному бизнесу, как считают эксперты, является развитие практики предоставления налоговых кредитов на НИОКР, гармонизация национальных патентных систем и расширение доступа к венчурному капиталу. Нахождение государством золотой середины между Сциллой чрезмерного вмешательства в работу финансового сектора и Харибдой полного дерегулирования финансовой сферы также представляется специалистам значимым элементом системы поддержки предпринимателей. Авторы отчета убеждены в востребованности новых финансовых продуктов для развития бизнеса, но полная отмена ограничений в области финансов видится им опасной ввиду высоких рисков, потенциально генерируемых никем не контролируруемыми финансовыми инновациями.

В-третьих, правительствам, разрабатывающим программы стимулирования производительности труда и инклюзивного экономического роста, следует обязательно принимать в расчет региональную специфику. Специалисты ОЭСР полагают, что подобные мероприятия должны проектироваться не только «сверху», но и «снизу», поскольку на локальном уровне гораздо лучше заметны барьеры, препятствующие реализации человеческого потенциала. Более тесная координация деятельности федеральных и региональных чиновников также необходима для предотвращения дублирования программ содействия инновационному бизнесу. Особенно важным объединение усилий властей разного уровня становится при реализации проектов строительства и модернизации объектов транспортной инфраструктуры, без которых едва ли возможна «расшивка» узких мест на рынке труда. В свою очередь, преодолению внутрирегиональной административной фрагментации, мешающей инклюзивному развитию территорий, может способствовать укрепление межмуниципального сотрудничества.

В-четвертых, авторы доклада подчеркивают, что высокая значимость внутристрановой составляющей поддержки инклюзивной организации экономики не должна заслонять очевидного факта: в современных условиях решение данной масштабной задачи требует выработки согласованной экономической политики на межстрановом уровне. Этот императив весьма ярко проявляется, например, в сфере налогообложения. Пользуясь возможностями глобализации, компании нередко перемещают прибыль, созданную в странах с высокой фискальной нагрузкой, в государства с низкими налоговыми ставками. Подобные «маневры» приводят к эрозии налоговой базы, тем самым сужая возможности для инвестирования ресурсов в развитие человеческого капитала. Консолидация усилий всего мирового сообщества также необходима для совершенствования механизмов воздействия на международные компании, нарушаю-

щие конкурентное законодательство, а также разработки более эффективных способов противодействия коррупции.

Подведем итоги. Авторы доклада ОЭСР считают химеричными представления о том, что технологические и институциональные нововведения автоматически ведут к экономическому процветанию. Без активной роли государства, направленной на создание условий для развития человеческого капитала, расширения возможностей получения качественного образования и здравоохранения наименее обеспеченными группами населения, мировая экономика сохранит низкие темпы роста производительности, столкнется с прогрессирующим неравенством и дальнейшей прекариатизацией труда. Дополнительную ценность отчету придает принципиально важный тезис, пронизывающий всю работу: решение многочисленных вызовов, с которыми сталкивается глобальное хозяйство, в наши дни требует не разделения, а объединения всего мирового сообщества.

Inclusive Economic Growth in Enhancing Global Productivity (Review of OECD Report “The Productivity-Inclusiveness Nexus”)¹

A. Maltsev, V. Maltseva

Alexander Maltsev — PhD in Economics, professor, Global Economy Department, Ural State University of Economics; 62 8 Marta Str., Yekaterinburg, 620144, Russian Federation; Doctoral candidate, CRISEA University of Picardie Jules Verne; 10, Placette Lafleur BP 2716, 80027, Amiens, France; E-mail: almalzev@mail.ru

Vera Maltseva — PhD in Economics, associate professor, Global Economy Department, Ural State University of Economics; 62 8 Marta Str., Yekaterinburg, 620144, Russian Federation; E-mail: maltsevava@gmail.com

Abstract

The review covers OECD report “The Productivity-Inclusiveness Nexus”. Modest global economic growth is closely related to lagging labour productivity caused by growing barriers experienced by economic agents in accessing markets and resources. The key message of the report is a call for changing the economic growth model to more inclusive productivity growth that enables people invest on the skills and provides an environment where all firms have a fair chance to succeed. Inclusive economic growth model primary aims at improved living standards and opportunities for all parts of society, especially low income. This aim implies implementation of the package of structural transformations, the key idea of which is that acceleration in productivity growth should be supplemented by reduction of income inequality and ensuring that all individuals are equipped to fulfilling their productive potential.

Key words: world economy; inequality; OECD; productivity; economic growth

For citation: Maltsev A., Maltseva V. (2018) Inclusive Economic Growth in Enhancing Global Productivity (Review of OECD Report “The Productivity-Inclusiveness Nexus”). *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 4, pp. 272–279 (in Russian). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-13.

¹ OECD (2016) The Productivity-Inclusiveness Nexus. Available at: <https://www.oecd.org/global-forum-productivity/library/The-Productivity-Inclusiveness-Nexus-Preliminary.pdf> (accessed 20 March 2018).

The editorial board received the review in May 2018.

Европейский союз в Центральной Азии: границы нормативной силы

Рецензия на книгу О.А. Спайсер «Влияние Европейского союза в Центральной Азии. Геополитические вызовы и ответы»¹

Ю.И. Надточей, И.А. Сафранчук

Надточей Юрий Иванович — к.ист.н., доцент кафедры мировых политических процессов МГИМО МИД России; Российская Федерация, 119454, Москва, просп. Вернадского, д. 76; E-mail: ynadtochey@yandex.ru

Сафранчук Иван Алексеевич — к.полит.н., доцент департамента международных отношений Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; ведущий научный сотрудник Центра исследований проблем Центральной Азии и Афганистана ИМИ МГИМО Университет; Российская Федерация, 119454, Москва, просп. Вернадского, д. 76; E-mail: latuk.info@gmail.com

В рецензии проводится критический обзор монографии французского исследователя О.А. Спайсер, посвященной политике Европейского союза в Центральной Азии. Рецензенты обращают внимание на методологический инструментарий, с помощью которого автор анализирует возможности проецирования влияния ЕС на весьма отдаленный от него регион. В основе работы методология постструктурализма и постмодернизма. Этот нетривиальный научный подход к оценке эффективности политики ЕС в Центральной Азии позволяет сделать вывод о политической акторности ЕС как такового. Рецензенты положительно оценивают результаты работы О.А. Спайсер — одного из немногих исследований, где фактически подвергаются сомнению притязания нормативной модели ЕС на универсальную применимость. В отличие от европейской части постсоветского пространства, где политика европеизации — «привития» бывшим социалистическим странам европейских ценностей и норм — обеспечила ЕС определенные геополитические преимущества как актору, в Центральной Азии Брюссель вынужден признавать ограниченность своей нормативной силы, довольствуясь лишь дозированным влиянием на политическую жизнь стран этого региона.

Ключевые слова: ЕС и Центральная Азия; нормативная сила

Для цитирования: Надточей Ю.И., Сафранчук И.А. (2018) Европейский союз в Центральной Азии: границы нормативной силы (Рецензия на книгу О.А. Спайсер «Влияние Европейского союза в Центральной Азии. Геополитические вызовы и ответы») // Вестник международных организаций. Т. 13. № 4. С. 280–286 (на русском языке). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-14.

Книга «Влияние Европейского союза в Центральной Азии. Геополитические вызовы и ответы» представляется весьма своевременной с точки зрения ее методологического вклада в понимание как новых, так и уже весьма отчетливых тенденций, которыми сопровождается деятельность ЕС в тех или иных сопредельных с ним регионах, особенно на постсоветском пространстве.

¹ Spaiser O.A. (2018) The European Union's Influence in Central Asia. Geopolitical Challenges and Responses. The Rowman&Littlefield Publishing. P. 245.

Обзор поступил в редакцию в сентябре 2018 г.

Вынесенная в название геополитическая подоплека исследования не должна вводить читателя в заблуждение. Исследование О.А. Спайсер опирается отнюдь не на геополитические концепции начала XX в. и не на классические и модернистские теории международных отношений его второй половины. В основе работы методология постструктурализма и постмодернизма в духе М. Фуко, Ж. Деррида и Лукса. Но в рамках этого теоретического подхода автор отказывается от привычных европоцентричных концепций, рассматривающих ЕС как некий *sui generis*, как феномен, не имеющий аналогов в истории человечества. Автор справедливо указывает, что акторность ЕС не может быть рассмотрена с точки зрения традиционной геополитики, поскольку помимо физического контроля над территорией и ресурсами власть связана с определенным «видением мира», т.е. имеет отношение к идентичности геополитического агента, его нормативным установкам.

Именно они, с точки зрения автора, способны пролить свет на привычные явления и процессы, связанные с деятельностью ЕС в странах Центральной Азии — региона, который долгое время находился вне фокуса европейских внешнеполитических приоритетов.

В европейском интеллектуальном дискурсе традиционно доминировала идея о возможности построения единого и неделимого политического пространства от Атлантики до Урала или еще шире — от Ванкувера до Владивостока. При этом сердцевиной такого пространства, исходя из фактического расклада сил на мировой арене после окончания «холодной войны», могло быть только евроатлантическое сообщество западных демократий. Его предполагалось расширить в том числе и на страны, к которым с точки зрения неолибералов и глобалистов, а также их сторонников в бывшем СССР относились и постсоветские республики. Их неполноценная европейская, евразийская сущность при этом не рассматривалась в качестве серьезного препятствия для подобной интеграции, поскольку эти республики рассматривались не как акторы, относящиеся к самостоятельной цивилизации, а скорее как некая отставшая в развитии и нуждающаяся в модернизации европейская периферия.

Однако даже это обстоятельство не могло скрыть того факта, что присущая ЕС в первой половине 1990-х годов незрелость наднациональных структур, равно как и их заикленность на только что освободившихся от бремени социализма странах Восточной Европы, не позволяла ЕС всерьез уделять внимание столь отдаленным от него постсоветским окраинам. Достаточно было лишь не сбрасывать со счетов потенциальную возможность когда-нибудь «интегрировать их в Запад» примерно на таких же общих основаниях, что и большинство других постсоветских республик (за исключением государств Балтии). На практике это проявилось в том, что все пять республик (Казахстан, Киргизия, Узбекистан, Таджикистан и Туркмения) сразу же после распада СССР автоматически включились в общеевропейский процесс в рамках СБСЕ/ОБСЕ, а затем начали (с разной степенью интенсивности) развивать экономические и политические связи по линии ЕС и НАТО.

Тезис о том, что новые независимые страны Центральной Азии могли бы рассматриваться в Европе как нечто «внешнее другое», что не сможет даже в отдаленной перспективе стать частью расширенного Запада, и тем более, что это «другое» может само повлиять на Евросоюз, скорректировав его поведение, всерьез не рассматривался. В западном интеллектуальном мейнстриме почти безраздельно господствовал еврооптимизм и европоцентризм. Они, помимо прочего, отказывались рассматривать ЕС как традиционного геополитического актора, поскольку Союз не являлся суверенным государством классического типа и, следовательно, не мог осуществлять внешнюю политику в традиционном смысле слова. Не имея возможности напрямую подчинять себе

других субъектов с помощью силы и дипломатии, он делал ставку на так называемую силу нормативную — по сути, социокультурный империализм. Творцы ЕС искренне полагали, что их детище является практическим воплощением идеи мирового общества и что опыт, полученный в результате европейской интеграции, может быть использован как модель в других регионах мира.

Ситуация изменилась ближе к середине первого десятилетия XXI в., когда дифференциация и дальнейшая фрагментация того, что раньше именовалось СССР, а ныне — постсоветское пространство, уже не позволяли европейскому политикуму относиться к Центральной Азии просто как к еще одной из частей бывшей «советской империи», где для достижения интересов ЕС не требовались применения каких бы то ни было специфических инструментов и где сами европейские и евроатлантические ценности (демократия, рыночная экономика) и институты (автономные СМИ, независимая судебная власть и т.д.) могли со временем сформироваться так же, как, например, во включенных в ЕС странах Центральной и Восточной Европы (что тоже не бесспорно).

Более того, и сам ЕС явно переоценил потенциал своей «нормативной силы», посредством которой, как изначально считали апологеты «европейской сверхдержавы» или «мира по-европейски», Союз мог эффективно укреплять свои международные позиции, одновременно демонстрируя свое культурно-нормативное превосходство и над дискредитировавшими себя своей самонадеянностью и унилатерализмом Соединенными Штатами, и над «авторитарными» Россией и Китаем, влияние которых на постсоветскую Центральную Азию становилось все более ощутимым. Это признает и автор книги, указывая, что эти страны также успешно использовали нормативную силу в Центральной Азии. Причем эта сила (назовем ее авторитарной модернизацией) стала восприниматься странами региона порой весьма позитивно и представляла собой хорошую альтернативу модернизации либеральной, которую как раз и предлагал ЕС.

После неудавшихся «цветных революций» в ряде бывших советских республик и с развитием новых интеграционных форматов на пространстве СНГ европейское влияние на политические процессы в постсоветской Евразии, и в том числе в Центральной Азии, ощутимо сократилось, в то время как влияние других акторов, как региональных (Россия), так и внерегиональных — США, КНР, Ирана, в этой части бывшего СССР лишь возросло. К тому же все эти великие (или мощные региональные) державы со стажем не только не пожелали следовать в русле мировой повестки дня, сформированной в ЕС, но и поспешили напомнить руководству Союза об ограниченности его политико-организационных и материально-технических возможностей, столь необходимых для любой силы, претендующей если не на мировую гегемонию, то по крайней мере на особую ответственность за международную безопасность и стабильность.

Спустя ровно сто лет с момента выхода знаменитой книги О. Шпенглера европейский социум впервые по-настоящему сформировал запрос на саморефлексию, задавшись вопросом о месте и роли Старого Света в новом веке, который пока не спешит стать «веком Европы». В каком-то смысле переосмысление европейской идентичности через создание образа «значимого другого», о котором пишет О.А. Спайсер, является знаковой тенденцией. Евросоюз сначала де-факто, а затем и де-юре в своей стратегии безопасности от 2016 г. признал концепцию многополярности, которая на протяжении первых полутора десятилетий после распада СССР вызывала на Западе, в том числе в Европе, если и не полное неприятие, то все же заметный скепсис.

Отрезвляющий эффект кризиса зоны евро и последовавшие за ним неурядицы в ряде стран Старого Света заставили многих исследователей усомниться не только в реалистичности и достижимости внешнеполитических планов и амбиций ЕС, простирающихся далеко за пределы Европы, но и в дальнейших перспективах самого ев-

ропейского проекта. Впервые со времен окончания «холодной войны» европейская идентичность стала не просто предметом академических дискуссий, она начала рассматриваться как необходимое условие для дальнейшего выживания Союза, пространственное расширение которого на Восток обозначило свои пределы. Претендовавшие на универсальность европейские ценности и нормы (а вернее, ценности и нормы ЕС) оказались настолько специфичными, что их распространение наткнулось на весьма ощутимые барьеры не только в странах, сотрудничающих с ЕС по линии партнерских программ, — от «европейской политики соседства» до «восточного партнерства», но и даже внутри самого ЕС. Наглядным примером здесь являются страны Центральной и Восточной Европы, которые, пройдя сквозь многочисленные проверки на прочность демократии и сито копенгагенских критериев, в итоге превратились едва ли не в оплот евроскептицизма, а в ряде случаев и неоавторитаризма с его откровенной фрондой европейским институтам.

В странах же постсоветского пространства, некогда с воодушевлением принявших европейские нормы за образец государственного строительства, но со временем сменивших оптимизм на плохо скрываемый скептицизм, отношение к нормативной силе ЕС встречает порой еще большее неприятие. Во многом это объясняется той менторской тональностью, с которой ЕС выстраивал отношения с внешними игроками, опираясь на принципы политической обусловленности и тезис о безальтернативности евросоюзской нормативной модели. Проецирование Евросоюзом такого варианта нормативной силы как внутри себя, так и за европейскими пределами породило критику европеизма старого типа не только на публичном уровне. «Оседлав» эту волну, академики, в свою очередь, также пришли к выводу о необходимости переосмысления европейской политики не с точки зрения рационалистских теорий, а скорее с позиций теорий критических. В этом ключе политика ЕС рассматривается и в работе О. Спайсер, предложившей рассуждать о внешней деятельности ЕС не в категориях силы (power), а в терминах влияния (influence), которое, как известно, является более широким по смыслу понятием. При этом, по замыслу автора, речь идет о «влиянии в контексте», т.е. насколько оно «принимается» объектами, на которые направлено, в данном случае — странами Центральной Азии.

Здесь, как уже отмечалось выше, успехи ЕС неочевидны, а итоги конкретных инициатив противоречивы. Более или менее успешными, с точки зрения автора, являются проекты и программы технического содействия странам Центральной Азии со стороны структур ЕС. К ним могут быть отнесены инициативы по укреплению безопасности и открытости границ, эффективное использование водных ресурсов или госуправление (governance). Такая относительная успешность при этом должна быть снабжена оговоркой, что в центральноазиатских условиях подобные программы носят ограниченный масштаб и потому не могут кардинально улучшить ситуацию в тех проблемных сферах (миграция, наркотрафик), где они реализуются. Не стоит также забывать о том, что сами европейские стандарты и практика противодействия таким вызовам, даже в сугубо европейском контексте (вспомним проблему обеспечения безопасности внешних границ ЕС в условиях нынешнего миграционного кризиса), ставят под сомнение их эффективность и уместность в других регионах мира.

Еще больше проблем у ЕС возникает в процессе реализации политических инициатив. Конкретно речь идет о распространении демократии в условиях авторитарной политической среды республик Центральной Азии. Проекты и программы, призванные укреплять верховенство закона, права и свободы граждан по стандартам и нормам ЕС, встречают у местных властей вполне объяснимое сопротивление, так как реализация подобных инициатив способна подорвать легитимность правящих элит и поста-

вить под угрозу их власть. В такой обстановке ЕС вынужден действовать более изощренно, акцентируя внимание на технократическом характере собственных программ гуманитарного и правового характера и обходя наиболее политически чувствительные (sensitive) вопросы, такие как защита прав человека, свободные выборы и т.д. Такая практика хотя и дает некоторый эффект, в то же время ограничивает влияние Союза в регионе Центральной Азии, как бы выводя ее за периметр европейской цивилизационной периферии.

В этом смысле можно с уверенностью сказать, что выбор автором в качестве кейсов именно отношений ЕС со странами Центральной Азии, а не с другими республиками бывшего СССР, более чем обоснован. Такой выбор позволяет в максимальной степени проследить, где пролегает граница не просто евросоюзовского, но и вообще европейского социокультурного ареала. В конечном счете именно через сотрудничество ЕС с Центральной Азией, а отнюдь не с «европейским флангом» СНГ (Украиной, Белоруссией, Молдавией), прослеживается диалектика внешнеполитических действий ЕС и обратного воздействия на него других акторов. И если европейская часть СНГ, в силу ее географической и культурно-исторической близости к европейскому Западу, может рассматриваться последним как родственная периферия, на время как бы оторвавшаяся от ядра по ряду исторических причин, но все же способная вернуться к своим цивилизационным истокам через интеграцию (ассоциацию) с ЕС, то Центральная Азия вряд ли может претендовать на аналогичный статус. Это отдельный мир, с которым ЕС может взаимодействовать как внешний актор и делать это с целью нейтрализации для себя центральноазиатских вызовов и угроз. Автор книги характеризует такую роль ЕС как роль «консультанта», который не вмешивается напрямую в дела суверенных стран Центральной Азии.

Очевидно, что такой подход является более конструктивным по сравнению с ранее практиковавшимися Евросоюзом в других регионах постсоветского пространства попытками некритической демократизации и европеизации бывших советских обществ. Отказ или существенный пересмотр подобных практик евроатлантической интеграции в стиле 1990-х — начала 2000-х годов может пойти Евросоюзу на пользу, привести к формированию того, что эксперты часто называют «новой нормальностью» в отношениях между Западом и постсоветскими странами. Это обоюдовыгодный исход, и Центральная Азия здесь не является исключением.

Добиться этого можно, если последняя будет восприниматься Евросоюзом в качестве «значимого другого», с которым он может выстраивать взаимодействие, но которое тем не менее не способно воспринять европейскую модель развития в целом. И хотя О. Спайсер не говорит об этом напрямую, такое ментальное «отделение» тех или иных частей постсоветского пространства от пространства Евросоюза, возможно, даже приведет к укреплению европейской идентичности, а следовательно, поспособствует единству пошатнувшегося ЕС. Если развивать мысль автора о «нормализации» как об инструменте силы, то переоценка прежних норм путем выработки нового дискурса способна содержательно изменить европейскую внешнюю политику.

В заключение хотелось бы отметить, что признание аутентичности и неуниверсальности европейских ценностей может стать важным шагом на пути к большей консолидации европейского мира, который, увлекшись и мультикультурализмом, и активным вмешательством в дела неевропейского мира (прежде всего стран Африки и Азии) постепенно утратил способность к саморефлексии. Вернуть ее можно было бы путем формулировки нового дискурса. Выражаясь на языке теории международных отношений, он мог бы основываться не только на либерализме с его неизменным акцентом на

свободе, правах человека и гуманитарном вмешательстве, но и на реализме, который ставит во главу угла международный порядок и безопасность.

Как справедливо отмечает О. Спайсер, развитие подобного реалистского дискурса в духе традиционной геополитики долгое время отрицалось в ЕС. В этой связи стоит отметить, что О. Спайсер представляет новое поколение европейских ученых-международников. Дальнейшие работы этого поколения исследователей покажут, является ли присутствующий в рецензируемой книге элемент признания неуниверсальности европейского опыта восприятия Центральной Азии не как части Европы и введение элементов реалистского подхода (при сохранении приверженности общему постмодернистскому теоретическому подходу) новой тенденцией, или настоящая книга станет только примечательным исключением.

European Union in Central Asia: The Limits of Normative Power (Review of O.A. Spaizer's Monograph "The European Union's Influence in Central Asia. Geopolitical Challenges and Responses")¹

Y. Nadtochey, I. Safranchuk

Yuriy Nadtochey — Cand. Sci. (History), Associate Professor at the Department of World Political Trends, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University); Russian Federation, Moscow, 76 Prospect Vernadskogo, office 3019; E-mail: ynadtochey@yandex.ru

Ivan Safranchuk — Cand. Sci. (Politicalology), Associate Professor, Department of International Affairs, National Research University Higher School of Economics; Senior Fellow, Center of Central Asian and Afghan Studies, Institute of International Research, MGIMO University; Russian Federation, Moscow, 76 Prospect Vernadskogo, office 319; E-mail: and6958@yandex.ru

Abstract

The review is focused on critical analysis of the monograph written by the French researcher O.A. Spaizer whose study was focused on EU policy in Central Asia. The reviewers pay attention to methodology which is used by the author with the purpose to analyze EU capabilities that are necessary to influence so distant region. At the heart of her work is the methodology of post-structuralism and post-modernism. This uncommon scientific approach helps to estimate effectiveness of EU policies in Central Asia and gives an opportunity to make judgments on the political agency of the Union as such. Reviewers positively assess Spaizer's contribution to the European studies as her book is one of a few studies where doubts about universality of EU normative model were accurately made. In contrast to the European part of the post-Soviet space, where Brussels' policy of Europeanization has some effect and brought benefits to EU as a player, in Central Asia EU normative influence on political life is quite limited.

Key words: EU and Central Asia; normative power

For citation: Nadtochey Y., Safranchuk I. (2018) European Union in Central Asia: The Limits of Normative Power (Review of O.A. Spaizer's Monograph "The European Union's Influence in Central Asia. Geopolitical Challenges and Responses"). *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 4, pp. 280–286 (in Russian). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-14.

¹ Spaizer O.A. (2018) The European Union's Influence in Central Asia. Geopolitical Challenges and Responses. The Rowman&Littlefield Publishing. P. 245.

The editorial board received the article in September 2018.

Содержание журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» за 2018 г.

№ 1

Сотрудничество для роста и развития

М.В. Ларионова

«Группа двадцати», БРИКС и АТЭС в системе международных институтов.

Хорошие новости для глобального управления.....7

Е.А. Сидорова

Инновационное развитие стран БРИКС, предпосылки и перспективы сотрудничества.....34

В.Н. Зувев, И.М. Попова

Европейский подход к управлению в сфере спорта: ценности, нормы и интересы 51

А.Г. Сахаров

Изменения климатической политики США

и повестка дня Арктического совета66

Многосторонние банки развития: вклад в устойчивое развитие

Я.В. Лексютина

Функциональные изменения участия Китая в многосторонних банках развития:

от заемщика к кредитору80

А.В. Шелепов, И.В. Андропова

Взаимодействие НБР с другими банками развития: формальные основы

для будущего сотрудничества99

А.И. Соломатин

Всемирный банк и «нестабильные государства»:

динамика взаимодействия и структура помощи..... 114

Экспертный комментарий Ю.К. Зайцева к статье А.И. Соломатина..... 133

Политологический анализ

К.П. Курылев, Д.А. Дегтерев, Н.Г. Смолик, Д.В. Станис

Количественный анализ феномена геополитического плюрализма

постсоветского пространства 134

М.В. Братерский

Россия и миротворческие операции:

концептуальные и практические составляющие российской политики 157

Е.В. Журавлева

Прикладной анализ политики «мягкой силы» КНР, РФ и США в Монголии171

К.Ю. Голуб, Ю.Г. Голуб

ОДКБ: истоки многопрофильного мандата и современные инструменты его реализации 193

Обзоры и рецензии

А.А. Мальцев, В.А. Мальцева

Возвращение мрачной науки?

Размышления о книге Т. Пикетти «Капитал в XXI веке»

и будущем мировой экономики204

№ 2

Новая повестка для глобального управления

М. Гилман

Различия экономических результатов и изменение альянсов
в деглобализирующемся мире 7

Дж. Киртон, Б. Уоррен

Повестка дня «Группы двадцати» в области цифровизации 17

И.В. Прилепский

Рамочное соглашение «Группы двадцати» об уверенном, устойчивом,
сбалансированном и инклюзивном росте: итоги председательства Германии
и рекомендации для председательства Аргентины 48

Я. Ваутерс, С. Ван Керкховен

Перспективы взаимодействия ЕС с «Группой двадцати» и БРИКС 68

С.-Ч. Пак

Протекционизм США и нарушение торгового баланса между США
и странами Северо-Восточной Азии 86

А. Бхаттачария, Х. Харас, М. Плант, А. Прицзон

Новая глобальная повестка и будущее многосторонних банков развития 115

Р. Бухт, Р. Хикс

Определение, концепция и измерение цифровой экономики 143

С. Скотт

Случайное появление
«официальной помощи развитию» 173

Экспертное мнение

С. Поласки

Обязательство «Группы двадцати» по созданию новых качественных рабочих мест:
упущенные возможности и рекомендации на будущее 201

Обзоры и рецензии

В.А. Мальцева, Д.А. Чупина

Влияние международной торговли и технологий на рынок труда
(обзор доклада ВТО «Отчет о международной торговле 2017.
Торговля, технологии и рабочие места») 214

А.В. Шелепов

Обзор рабочего документа МВФ «Глобальная сеть ПИИ:
в поисках конечных инвесторов» (авт. Й. Дамгаард, Т. Элькьер) 221

№ 3

Вступительное слово

С.А. Караганов

Вступительное слово приглашенного редактора. Общая повестка для Большой Евразии 7

В.О. Никишина

Вступительное слово приглашенного эксперта.
Формирование экономического пространства Большой Евразии:
вызовы для Евразийского экономического союза 15

Будущее институтов в Большой Евразии*Р.К. Алимов*

Шанхайская организация сотрудничества и Большая Евразия..... 19

Евразийская повестка сотрудничества*Т.В. Бордачев, А.С. Пятчкова*

Концепция Большой Евразии в повороте России на Восток 33

*А.Б. Лихачева, Г.М. Калачигин*Оценка рисков либерализации торговли товарами со странами Азии
в рамках российской политики поворота на Восток..... 52*А.С. Королев, В.А. Шумкова*

Политические институты Большой Евразии: выводы для России 70

*Д.П. Новиков*Большое евразийское партнерство: возможное региональное влияние
и интересы России 82*А.Б. Лихачева, И.А. Макаров, А.С. Пестич*Создание общей инфраструктуры Евразии:
повестка для Евразийского экономического союза 97**Новые грани большого евразийского проекта. Страновой взгляд***Н. Лу, Ш. Лу, М. Хуан*Сотрудничество Китая с Россией и странами Центральной Азии в формате
«Одного пояса, одного пути» как фактор развития ШОС 113*Р.Ю. Изимов, З.Т. Мураталиева*

Центральноазиатский трек инициативы «Пояс и путь»: возможности и риски 128

№ 4**Международные механизмы***С. Хилбрих, Дж. Шваб*

«Группа двадцати»: на пути к большей подотчётности?

Механизмы подотчётности «Группы двадцати» и новые вызовы в контексте

Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. 7

С. Нахон

Латинская Америка в «Группе двадцати»: преемственность и новые темы повестки

(2008–2018 гг.) 39

А.А. Сергунин, Ф. Гао

БРИКС как предмет изучения теории международных отношений 55

Н.Г. Хмелевская

Контуры диалога БРИКС по устойчивому развитию в реалиях внешнеторговых отношений 74

М.В. Ларионова, Е.А. Сафонкина

Первые десятилетия сотрудничества для развития. Участники, достижения и трудности 96

Н.М. Милованцева, А. Ёрл, Д. Хейман

Мониторинг прогресса в достижении ЦУР ООН по дошкольному образованию:

важный шаг для обеспечения справедливости и устойчивости национальных экономик 122

А.В. Шелепов

Подходы МБР к привлечению частных инвестиций для реализации ЦУР:

возможности и риски 144

П. Кусек, А. Силва

Чего хотят инвесторы. Восприятие и опыт транснациональных корпораций
в развивающихся странах 160

А.А. Шенфельдт

Использование политики в целях развития для разрешения
миграционного кризиса в Европе 195

Д.Д. Брэдли

Оценка потенциала реформ системы глобального экономического управления 213

Страновые стратегии

С.В. Михневич

«Мечтаем вместе»: экономическое измерение «умной силы» КНР в Юго-Восточной Азии 237

Упущенные возможности

Е. Каштакова, Б. Баумгартнер, М. Жатко

Влияние российского эмбарго на торговлю агропродовольственной продукцией
между Россией и ЕС: анализ отдельных показателей 256

Обзоры и рецензии

А.А. Мальцев, В.А. Мальцева

Инклюзивный экономический рост как способ повышения глобальной производительности
(обзор доклада ОЭСР «Связь производительности с инклюзивностью») 272

Ю.И. Надточей, И.А. Сафранчук

Европейский союз в Центральной Азии: границы нормативной силы
Рецензия на книгу О. А. Спайсер «Влияние Европейского союза в Центральной Азии.
Геополитические вызовы и ответы» 280

Content of the International Organisations Research Journal (2018)

No 1

Cooperation for Growth and Development

M. Larionova

The G20, BRICS and APEC in the System of International Institutions:
A Piece of Good News for Global Governance.....7

E. Sidorova

The Innovation Development of the BRICS Countries:
Preconditions and Prospects for Cooperation.....34

V. Zuev, I. Popova

The European Model of Sport: Values, Rules and Interests.....51

A. Sakharov

Shift in the United States Climate Policy and the Arctic Council Agenda.....66

Multilateral Development Banks: Contribution to Sustainable Development

Y. Leksyutina

Functional Changes in China's Participation in Multilateral Development Banks:
From Borrower to Creditor Status80

A. Shelepov, I. Andronova

Engagement between the New Development Bank and Other Development Banks:
A Formal Basis for Future Cooperation.....99

A. Solomatin

The World Bank and Fragile States: Dynamics of Cooperation and Aid Structure 114

Expert comment on the article by A. Solomatin..... 133

Political Analysis

K. Kurilev, D. Degterev, D. Stanis, N. Smolik

A Quantitative Analysis of Geopolitical Pluralism in the Post-Soviet Space 134

M. Bratersky

Russia and Peacekeeping Operations: Conceptual and Practical Components of Russia's Policy 157

E. Zhuravleva

Applied Analysis of the Soft Power of the PRC, Russia and the U.S. in Mongolia171

K. Golub, Y. Golub

Collective Security Treaty Organization: Origins of the Multidimensional Mandate
and Modern Means for its Implementation 193

Article and Book Reviews

V. Maltseva, A. Maltsev

Dismal Science is Back? Review of Thomas Piketty's Capital in the 21st Century204

No 2

New Agenda for Global Governance

M. Gilman

Divergent Performance and Shifting Alliances in a Deglobalizing World7

J.J. Kirton, B. Warren

G20 Governance of Digitalization 17

I. Prilepskiy

G20 Framework for Strong, Sustainable, Balanced and Inclusive Growth:

German Presidency Outcomes and Recommendations for the Argentinian Presidency 48

J. Wouters, S. Van Kerckhoven

A European Perspective on the G20 and the BRICS 68

S.-C. Park

U.S. Protectionism and Trade Imbalance between the U.S. and Northeast Asian Countries 86

A. Bhattacharya, H. Kharas, M. Plant, A. Prizzon

The New Global Agenda and the Future of the Multilateral Development Bank System 115

R. Bukht, R. Heeks

Defining, Conceptualising and Measuring the Digital Economy 143

S. Scott

The Accidental Birth of “Official Development Assistance” 173

Expert Opinion*S. Polaski*

The G20’s Promise to Create More and Better Jobs:

Missed Opportunities and a Way Forward 201

Article and Book Reviews*V. Maltseva, D. Chupina*

Impact of Trade and Technology on Labour Market

(Review of WTO Report “World Trade Report 2017. Trade, Technology and Jobs”) 214

A. Shelepov

The Review of the IMF Working Paper “The Global FDI Network:

Searching for Ultimate Investors” (by J. Damgaard, T. Elkjaer) 221

No 3**Foreword***S. Karaganov*

Guest Editor’s Foreword. Joint Agenda for Greater Eurasia 7

V. Nikishina

Guest Expert’s Foreword. Creating Greater Eurasia’s Economic Space:

Challenges for the Eurasian Economic Union 15

The Future of Greater Eurasian Institutions*R. Alimov*

The Shanghai Cooperation Organisation and Greater Eurasia 19

The Eurasian Cooperation Agenda*T. Bordachev, A. Pyatachkova*

The Concept of Greater Eurasia in the Turn of Russia to the East 33

A. Likhacheva, H. Kalachyhin

Risk Assessment of Trade Liberalization with Asian Countries

in the Context of Russia’s Policy of Pivot to Asia 52

A. Korolev, V. Shumkova

Security Institutions in Greater Eurasia: Implications for Russia 70

<i>D. Novikov</i> Development of Multilateral Economic Institutions in Greater Eurasia: Problems, Prospects and Implications for Russia	82
<i>A. Likhacheva, I. Makarov, A. Pestich</i> Building a Common Eurasian Infrastructure: Agenda for the Eurasian Economic Union	97

New Dimensions of the Greater Eurasian Project. National Perspectives

<i>N. Lu, S. Lu, M. Huang</i> Sino-Russian Cooperation with Central Asian States in “One Belt – One Road Format” as SCO Development Factor.....	113
<i>R. Iżimov, Z. Muratalieva</i> The Central Asian Track of the One Belt One Road Initiative: Opportunities and Risks	128

No 4

International Mechanisms

<i>S. Hilbrich, J. Schwab</i> Towards a More Accountable G20? Accountability Mechanisms of the G20 and the New Challenges Posed to Them by the 2030 Agenda	7
<i>C. Nahón</i> Latin America in the G20: Continuities and Ruptures of the Regional Agenda (2008–2018)	39
<i>A. Sergunin, F. Gao</i> BRICS as the Subject of Study of International Relations Theory	55
<i>N. Khmelevskaya</i> BRICS’ Sustainable Development Dialog: Framing Contours to a Common Agenda through the Intragroup Trade	74
<i>M. Larionova, E. Safonkina</i> The First Five Decades of Cooperation for Development. Actors, Achievements and Challenges	96
<i>N. Milovantseva, A. Earle, J. Heymann</i> Monitoring Progress Toward Meeting the United Nations SDG on Pre-primary Education: An Important Step Towards More Equitable and Sustainable Economies.....	122
<i>A. Shelepov</i> MDBs’ Approaches to Mobilizing Private Investment for SDGs: Opportunities and Risks	144
<i>P. Kusek, A. Silva</i> What Investors Want: Perceptions and Experiences of Multinational Corporations in Developing Countries	160
<i>A. Shenfeldt</i> The European Development Response to the Refugee and Migration Crisis	195
<i>D.D. Bradlow</i> Assessing the Potential for Global Economic Governance Reform.....	213

National Strategies

<i>S. Mikhnevich</i> Dreaming Together: The Economic Dimension of China’s “Smart Power” in South-East Asia.....	237
---	-----

Opportunities Lost*E. Kašťáková, B. Baumgartner, M. Žatko*

The Impact of the Russian Embargo on its Agri-Food Trade with the EU:

Analysis by Selected Indicators 256

Articles and Book Reviews*A. Maltsev, V. Maltseva*

Inclusive Economic Growth in Enhancing Global Productivity (Review of OECD Report

“The Productivity-Inclusiveness Nexus”) 272

Y. Nadtochey, I. Safranchuk

European Union in Central Asia: the Limits of Normative Power

(Review of O.A. Spaiser’s Monograph “The European Union’s Influence in Central Asia.

Geopolitical Challenges and Responses”) 280

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 2019 г.

Доводим до вашего сведения, что в 2019 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 каталог Агентства «РОСПЕЧАТЬ». Оформить подписку можно в любом отделении почтовой связи. **Подписной индекс издания 20054.**

По всем вопросам Вы можете обращаться в редакцию журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» по телефону +7(495) 772-95-90 доб. 23147 или по адресу iorj@hse.ru

*С уважением,
редакция журнала «Вестник международных организаций»*

Формат 60×88 1/8. Печать офсетная.
Бумага офсетная № 1. Уч.-изд. 28,4. Тираж 500 экз. Заказ .

Адрес редакции
Россия, 119017, Москва, Малая Ордынка, д. 17, оф. 417
Телефоны: +7 (495) 772-95-90 *23147 и *23149
E-mail: iorj@hse.ru

Отпечатано в ППП «Типография «Наука»
121099, Москва, Шубинский пер., д. 6