

ВЕСТНИК МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

ОБРАЗОВАНИЕ • НАУКА • НОВАЯ ЭКОНОМИКА

Научный периодический журнал

ISSN 1996-7845

Периодичность выхода — 4 раза в год

Научный периодический журнал «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» издается Институтом международных организаций и международного сотрудничества НИУ ВШЭ 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 следующему 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.rosp.ru/>.

Подписной индекс: **20054**

Розничная продажа

В фирменном магазине НИУ ВШЭ «БукВышка»
Адрес: г. 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, Российская Федерация)

Заместитель главного редактора О.В. Перфильева
(НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Э. Бейкер (Королевский университет Белфаста, Великобритания)
Св. Бископ (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)
Л.М. Гохберг (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)
Дж.Дж. Киртон (Университет Торонто, Канада)
А.В. Кортюнов (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

115054, Москва, Малая Пионерская, 12
Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
Телефон: +7 (495) 772-95-90 *23147 и *23149
E-mail: iori@hse.ru
Web: <http://iorj.hse.ru/>

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, регистрационный номер ПИ № ФС 77 – 59804 от 07.11.2014

Учредитель

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

Тираж 500 экз.

© Институт международных организаций и международного сотрудничества Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», 2016

© Оформление. Издательский дом Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», 2016

INTERNATIONAL ORGANISATIONS RESEARCH JOURNAL

EDUCATION • SCIENCE • NEW ECONOMY

Quarterly Journal

ISSN 1996-7845

International Organisations Research Journal (IORJ) is published by the International Organisations Research Institute (IORI) of 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.rosp.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*, Director, IORI, HSE, Russian Federation

Olga Perfilieva, *Deputy Editor-in-Chief*, 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)
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 Shadrikov (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
12, Malaya Pionerskaya street, Moscow, Russia 115054
Tel: +7(495)772-95-90 *23147 and *23149
E-mail: iori@hse.ru
Web: <http://iorj.hse.ru/>

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

Reg.No. ПИ № ФС 77 – 59804 от 07.11.2014

Publisher

National Research University Higher School of Economics

500 copies

© International Organisations Research Institute of the National Research University Higher School of Economics, 2016

© Design. Publishing House of the National Research University Higher School of Economics, 2016

Содержание

Вызовы глобального управления в области энергетики

Т. Сэйнсбери, Х. Вурф
«Группа двадцати» и будущее управления энергетикой7

В.А. Кулагин, С.И. Мельникова, А.А. Галкина, Е.Д. Осипова, Е.О. Козина
Перспективы российского газа на европейском рынке в контексте изменения рыночных условий, регуляторной среды и энергетической политики ЕС.....28

М.М. Вихардя
Управление природными ресурсами: влияние сырьевого бума на макроэкономические показатели, промышленный рост и благосостояние в Индонезии.....48

А.С. Хэ
Глобальное управление в сфере энергетики: перспективы Китая..... 71

Конкуренция и сотрудничество в Азиатско-Тихоокеанском регионе

С.В. Михневич
Счастье от разума: «умная сила» КНР и ее влияние на развитие архитектуры безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе92

Новый подход к оценке эффективности международных институтов

М.В. Ларионова
Оценка эффективности взаимодействия международных институтов в процессе глобального управления 126

Обзоры и рецензии

Рецензия на книгу Т. Джонсон «Рождение международных организаций: почему национальные правительства теряют контроль над новыми структурами глобального управления» (подготовлена М.В. Ларионовой) 153

Content

Challenges in Energy Global Governing

T. Sainsbury, H. Wurf

The G20 and the Future of Energy Governance7

V. Kulagin, S. Melnikova, A. Galkina, E. Osipova, E. Kozina

The Prospects for Russian Gas in the European Market within the Context
of Changing Market Conditions, Regulatory Environment and the EU Policy28

M.M. Wihardja

Natural Resources Management: The Effect of the Commodity Boom
on Indonesia's Industrial Development and Welfare.....48

A.X. He

China in Global Energy Governance: A Chinese Perspective..... 71

The Competition and the Cooperation in Asia-Pacific Region

S. Mikhnevich

The Glory of Intelligence: China's Smart Power and the Implications
for Security in the Asia-Pacific Region.....92

New Approach to the Evaluation of Global Institution's Effectiveness

M. Larionova

Assessing Summit Institutions Engagement with Other International Organizations
in the Process of Global Governance 126

Article and Book Reviews

The review of the book "Organizational Progeny: Why Governments are
Losing Control over the Proliferating Structures of Global Governance"

by Tana Johnson (prepared by M. Larionova)..... 153

Вызовы глобального управления в области энергетики

«Группа двадцати» и будущее управления энергетикой¹

Т. Сэйнсбери, Х. Вурф

Сэйнсбери Тристрам – научный сотрудник Центра исследований «Группы двадцати» Института международной политики Лоуи; 31 Bligh Street, Sydney, NSW 2000, Australia; E-mail: tsainsbury@lowyinstitute.org

Вурф Ханна – научный сотрудник Центра исследований «Группы двадцати» Института международной политики Лоуи; 31 Bligh Street, Sydney, NSW 2000, Australia; E-mail: hwurf@lowyinstitute.org

История глобального управления свидетельствует о том, что несмотря на нефтяные шоки 1970-х годов и наблюдаемую в настоящее время волатильность цен на ресурсы, эффективные глобальные механизмы кооперации между странами – производителями энергии и странами-потребителями до сих пор отсутствуют. Более того, в основе управления энергетикой лежат две противоречивые цели – обеспечение доступа к энергии для всех и переход к низкоуглеродному развитию.

Согласно данной статье, современные институты глобального управления энергетикой недостаточно готовы к осуществлению стимулирования кооперации в сфере управления энергетикой, и решения определяются коллективной политической волей на уровне лидеров. «Группа двадцати» как экономический форум крупнейших в мире развитых и развивающихся стран, включая и производителей энергии, и потребителей, может стать одним из решений этой проблемы.

Авторы проводят краткий анализ истории управления энергетикой и развития институтов во второй половине XX в. Рассмотрены, в том числе в сравнении, сильные и слабые стороны каждой из этих организаций, включая такие солидные, как Международное энергетическое агентство (МЭА) и Организация стран – экспортеров нефти (ОПЕК), а также появившиеся позже Международный энергетический форум (МЭФ) и Международное агентство по возобновляемой энергии (IRENA).

Авторы показывают, как недостаточный прогресс в достижении глобальных целей способствовал возникновению интереса «Группы двадцати» к управлению энергетикой и каких результатов в сфере энергетического сотрудничества форум уже добился. В качестве таких результатов выступают, в частности, принятые в 2014 г. «Принципы “Группы двадцати” по сотрудничеству в сфере энергетики» и проведенная в 2015 г. встреча министров энергетики стран «Группы двадцати».

Основное внимание в статье уделено тому, как «Группа двадцати» может добиться прогресса в сфере управления энергетикой и какие прагматичные пути развития доступны ей. Особую важность имеет вопрос о том, как «Группа двадцати» может ускорить реформу МЭА, поддержать новые инициативы и создать внутри себя новую платформу для дискуссий.

Ключевые слова: управление в сфере энергетики, доступ к энергии, изменение климата, «Группа двадцати», МЭА, принцип многосторонних отношений

¹ Перевод выполнен н.с. Центра экономического моделирования энергетики и экологии РАНХиГС Т.А. Ланьшиной.

Материал поступил в редакцию в ноябре 2015 г.

Авторы выражают благодарность Нейлу Хёрсту за ценные замечания к предыдущей версии статьи.

Введение

В настоящее время не существует эффективных глобальных механизмов кооперации на высоком уровне между странами – производителями энергии и странами-потребителями. Современные глобальные энергетические институты не способны дать импульс к развитию кооперации в сфере управления энергетикой, и для того, чтобы изменить эту ситуацию, потребуется коллективная политическая воля на уровне высшего руководства стран.

В течение последних десяти лет в энергетическом секторе произошли существенные изменения за счет сланцевой технологической революции и интенсификации усилий в сфере борьбы с изменением климата. Возобновляемая энергия становится все более экономически эффективной, в особенности солнечная энергия. Меняется не только структура энергетического сектора, но также и взаимодействие между производителями и потребителями. США, которые ранее были крупнейшим в мире импортером энергии, стали относительно самодостаточны за счет сланцевой нефти и газа. Крупнейшими потребителями энергии сейчас являются развивающиеся страны, в том числе Китай и Индия, которые активно инвестировали в возобновляемую энергию, тем не менее сохраняя сильную зависимость от ископаемого топлива.

Энергетические институты пытались соответствовать этим изменениям. В данной работе приводится краткий анализ истории управления энергетикой и анализ деятельности организаций, которые появились во второй половине XX в. Исследованы сильные и слабые стороны каждого института, в том числе в сравнении, включая такие авторитетные организации, как Международное энергетическое агентство (МЭА) и Организация стран-экспортеров нефти (ОПЕК), а также появившиеся позже Международный энергетический форум (МЭФ) и Международное агентство по возобновляемой энергетике.

В управлении энергетикой есть две важные проблемы – обеспечение доступа к энергии для всех² и переход на низкоуглеродные технологии. Доступ к энергии зависит от «устойчивости поставок, надежного управления, а также от эффективной и стабильной системы распределения» [Wu, Wu, 2015]. Энергия и изменение климата неотделимы друг от друга, и доступ к энергии придется обеспечивать без дальнейшего повышения температуры на планете, поскольку уже сегодняшний уровень является опасным. Мир по-прежнему еще очень далек от решения климатической проблемы, а инвестиции поступают в эту сферу слишком медленно.

Ввиду отсутствия существенного прогресса в решении двух обозначенных проблем «Группа двадцати» заинтересовалась управлением энергетикой, и ее участие как глобального экономического форума крупнейших развитых и развивающихся экономик, включающего в себя и производителей, и потребителей энергии, может сыграть важную роль. «Группа двадцати» стремится создать возможности для сильного, устойчивого и сбалансированного роста глобальной экономики. В процессе достижения этой цели критическую роль будет играть доступ к энергии. Также высокую важность получит нахождение оптимального баланса в глобальной структуре энергопотребления, зависящей от выбора правильных технологий, нахождения капитала и создания подходящего правового поля.

² Доступ к энергии имеет две следующие составляющие: снабжение энергией населения всего мира за счет различных источников и обеспечение безопасности международных энергетических рынков.

Несмотря на то, что до сих пор форуму не удалось добиться необходимых результатов в сфере развития энергетического сотрудничества, все же наблюдались некоторые успехи. Например, в 2014 г. страны «Группы двадцати» приняли «Принципы сотрудничества в сфере энергетики», а в 2015 г. была проведена первая встреча министров энергетики стран «Группы двадцати», которая оценивается как успешная. Поскольку нефтедобывающим странам становится все сложнее обеспечивать сбалансированность бюджетов, а также учитывая потребность сектора энергоэффективных технологий и возобновляемой энергетики в инвестициях, значение энергетики для «Группы двадцати» вряд ли снизится [Arezki et al., 2015].

Основное внимание в работе уделяется тому, как «Группа двадцати» может развивать повестку дня в сфере управления энергетикой, и какие прагматичные возможности доступны форуму. Мы также вкратце рассматриваем роль многосторонних правительственных организаций (при этом признавая важность негосударственных игроков, в особенности международных энергетических компаний). Кроме того, мы предпринимаем попытку выявления организаций, которые имеют лучшие возможности для решения двух главных проблем глобальной энергетики.

Ключевой вопрос данного исследования заключается в том, способна ли «Группа двадцати» помочь развитию фрагментарной системы управления энергетикой. Форум предполагает добровольное участие и характеризуется большей гибкостью в сравнении с организациями, в основе которых лежит соглашение. Помимо прочего, мы предпринимаем попытку ответить на вопрос о том, как «Группа двадцати» может ускорить реформу МЭА, поддержать новые инициативы и создать новую дискуссионную платформу в рамках «Группы двадцати».

Современное положение дел

Энергетические рынки

Энергетические рынки подвержены сильной волатильности. Снижение цен на нефть более чем на 50% во второй половине 2014 г. стало шестым обвалом за последние три десятилетия [Baffes et al., 2015]. Эта неопределенность усиливается политической и экономической нестабильностью во многих крупных странах-нефтедобытчиках. ОПЕК признает, что социальное беспокойство во многих регионах мира оказывает влияние на спрос и предложение [ОПЕК, 2015]. Начиная с 1970-х годов идет дискуссия о необходимости «стабилизации» или контроля над ценами на нефть. По нашему мнению, более желательна открытая глобальная экономика, правила в которой устанавливаются специальными организациями.

Необходимо отметить, что в настоящее время, согласно данным организации IRENA, во всем мире проекты в сфере возобновляемой энергетики становятся сопоставимы по экономическим показателям с ископаемым топливом или даже превосходят их, в особенности если принимать во внимание экстерналии, такие как локальное загрязнение окружающей среды, нанесение вреда экологии и здоровью населения [Parkinson, 2015]. В докладе организации за 2014 г., посвященном издержкам генерации возобновляемой электроэнергии, сделан вывод, что производимая за счет использования биомассы электроэнергия, а также энергия, получаемая на гидроэлектростанциях, геотермальных и наземных ветроэлектростанциях, конкурентоспособна по издержкам или уже дешевле электроэнергии, вырабатываемой за счет угля, нефти и газа, без учета государственной финансовой поддержки и с учетом снижающихся цен на нефть [Ibid.].

Изменение климата, вероятнее всего, потребует от стран снижения выбросов углекислого газа, образующегося в результате сжигания ископаемого топлива, и перехода на возобновляемые и альтернативные источники энергии. Тем не менее, по данным за 2015 г., несмотря на новые тенденции, нефть, уголь и природный газ по-прежнему обеспечивают 81% глобального потребления энергии [EIU, 2015]. Отказ от углеводородного топлива остается амбициозной задачей. В то время как дивестиционные кампании призывают к немедленному прекращению использования энергии ископаемого топлива (через вывод инвестиций из нефтяных, угольных и газовых компаний), скорее всего, в краткосрочном периоде некоторые виды ископаемого топлива будут по-прежнему использоваться для обеспечения мира энергией. Новые технологии экологически чистого сжигания угля могут отсрочить переход на возобновляемую энергию, а новые возможности финансирования климатических проектов и внедрение возобновляемой энергии позволят облегчить доступ к энергии при снижении спроса на энергию углеводородов.

Также ведутся дискуссии о том, как следует рассчитывать цены на углерод, чтобы бороться с негативными экстерналиями, сопряженными с его потреблением. Лидером в этой сфере являются США, разработавшие (но не внедрившие на национальном уровне) программу «квот и торговли квотами» на выбросы в целях контроля загрязнения и «вознаграждения инновационных, эффективных и ранних действий, а также для ужесточения экологической подотчетности без сдерживания экономического роста» [USEPA, 2012]. Также система торговли квотами на выбросы действует в Европейском союзе. О своем намерении внедрить национальную систему ограничений и торговли выбросами с целью снижения выбросов парниковых газов в 2015 г. объявил и Китай [Mufson, 2015].

Институты управления энергетикой

Нефтяные кризисы 1970-х годов заставили страны вести сотрудничество по вопросам энергетической политики, чтобы попытаться сбалансировать спрос и предложение, а также для смягчения глобальных экономических шоков, возникающих из-за сбоев на энергетических рынках. После того как производители нефти организовали ОПЕК, страны – потребители энергии, испытывавшие нехватку нефти, в ответ создали МЭА. До сих пор МЭА остается наиболее влиятельной многосторонней энергетической организацией, которая также выпускает большие объемы технической аналитики. В 1970-е и 1980-е годы эти организации оставались основными механизмами многостороннего управления энергетикой.

В 1990-е годы, когда после «холодной войны» стал активно развиваться многосторонний подход к управлению, был создан ряд новых организаций. В 1991 г. в Эр-Рияде (Саудовская Аравия) прошла встреча Международного энергетического форума, на которой собрались министры энергетики стран ОПЕК и МЭА. Данная группировка стала самой инклюзивной, поскольку она собирала вместе основных производителей и потребителей энергии для обсуждения спроса, предложения и ситуации на энергетических рынках. МЭФ считает себя нейтральным пособником в поддержании открытого диалога по проблемам энергетики между глобальными игроками на нефтяном и газовом рынках. Также в 1991 г., после распада СССР, вступил в силу Договор к Энергетической хартии, договор с обязательной правовой силой. Его цель заключается в обеспечении доступа к энергии для европейских стран.

Приблизительно в это же время, в 1992 г., когда в Рио-де-Жанейро (Бразилия) обсуждалась Рамочная Конвенция ООН об изменении климата (РКИК ООН), вопросы

о реагировании на изменение климата и о предотвращении глобального потепления вышли уже на международный уровень. Поскольку актуальность этих проблем обусловлена фундаментальными физическими явлениями, политический импульс играет решающую роль в силе и своевременности реагирования стран. По мере того как необходимость реакции со стороны правительств становится все более безотлагательной, ускоряется процесс отказа от углеводородного ископаемого топлива, виновного в глобальном потеплении.

В 2009 г. была создана IRENA. Агентство по возобновляемой энергетике находится в Абу-Даби (ОАЭ). Главный офис организации не выбрасывает углекислый газ и не является источником отходов [Block, 2013]. ОАЭ заявила, что IRENA «позволит Абу-Даби, который уже является одним из крупнейших экспортеров нефти в мире, стать лидером на пути к инновациям в возобновляемой энергетике на фоне превращения страны в глобальный центр НИОКР» [Abu Dhabi Emirate Government, 2009]. Это символизирует процесс отказа от использования углеводородной энергии.

В настоящее время управление энергетикой распределено между шестью перечисленными организациями (ОПЕК, МЭА, МЭФ, ДЭХ, РКИК ООН и IRENA), которые имеют свои критерии членства, институциональную историю и специфические полномочия. Им присущи различные преимущества и недостатки, они играют важную роль в реализации некоторых функций управления энергетикой, однако ни одна из организаций не способна собрать вместе крупнейших в мире производителей и потребителей энергии с целью создания взаимосвязанной системы управления энергетикой, включая все виды энергии. МЭФ остается форумом министров энергетики, испытывающим дефицит ресурсов и механизмов влияния.

Одним из успехов современного управления энергетикой стала Совместная инициатива по созданию нефтяного банка данных (JODI), которая способствовала развитию сотрудничества между МЭА, ОПЕК и МЭФ с целью повышения прозрачности нефтяных данных. Тем не менее качество данных по-прежнему представляет собой проблему для энергетических рынков. Например, Китай и Индия испытывают давление со стороны международного сообщества, обусловленное необходимостью большей прозрачности их данных в сфере энергетики.

В табл. 1 приводятся списки стран «Группы двадцати», имеющих членство в шести рассмотренных выше организациях. Анализ этих списков позволяет сделать вывод о неравномерности распределения стран по существующим энергетическим институтам.

Таблица 1. Членство стран в энергетических организациях

	Членство						
	«Группа двадцати»	ОПЕК	МЭА	МЭФ	Энергетическая хартия	РКИК ООН	IRENA
Страны (не включая Европейский союз)	Аргентина	–	–	Аргентина	–	Аргентина	Аргентина
	Австралия	–	Австралия	Австралия	Австралия*	Австралия	Австралия
	Бразилия	–	–	–	–	Бразилия	–
	Канада	–	Канада	Канада	–	Канада	–
	Китай	–	–	Китай	–	Китай	Китай
	Франция	–	Франция	Франция	Франция	Франция	Франция
	Германия	–	Германия	Германия	Германия	Германия	Германия
	Индия	–	–	Индия	–	Индия	Индия

Окончание табл. 1

	Членство						
	«Группа двадцати»	ОПЕК	МЭА	МЭФ	Энергетическая хартия	РКИК ООН	IRENA
Страны (не включая Европейский союз)	Индонезия	–	–	–	–	Индонезия	Индонезия
	Италия	–	Италия	Италия	Италия	Италия	Италия
	Япония	–	Япония	Япония	Япония	Япония	Япония
	Корея	–	Корея	Корея	–	Корея	Корея
	Мексика	–	–	Мексика	–	Мексика	Мексика
	Россия	–	–	Россия	Россия*	Россия	Россия
	Саудовская Аравия	Саудовская Аравия	–	Саудовская Аравия	–	Саудовская Аравия	Саудовская Аравия
	ЮАР	–	–	ЮАР	–	ЮАР	ЮАР
	Турция	–	Турция	Турция	Турция	Турция	Турция
	Великобритания	–	Великобритания	Великобритания	Великобритания	Великобритания	Великобритания
	США	–	США	США	–	США	США

* Россия и Австралия подписали, но не ратифицировали Энергетическую хартию.

Источник: составлено авторами.

Ниже представлен более подробный анализ функций специализированных организаций.

Международное энергетическое агентство

Международное энергетическое агентство (МЭА), созданное в 1974 г., объединяет 29 чистых импортеров нефти. Данная организация была сформирована в целях поддержки и улучшения механизмов а) решения проблем с перебоями в поставках нефти и б) управления информационными системами на международном энергетическом рынке. В настоящее время МЭА обладает наиболее широкими полномочиями в сфере глобального управления энергетикой в целях укрепления энергетической безопасности, поддержания экономического развития, информирования о состоянии окружающей среды и глобального участия [IEA, 2015a]. В основе деятельности организации лежит договор, и это означает, что она снабжена юридическими инструментами, однако ее общие решения принимаются на основе консенсуса.

Для достижения первой из обозначенных выше целей члены МЭА обязаны поддерживать 90-дневные запасы нефти. Однако страны не всегда выполняют это требование. В некоторые моменты времени члены МЭА имеют недостаточные запасы, а Австралия намеренно пренебрегает данным обязательством и не планирует его выполнять [Downie, 2015a]. Для достижения второй цели МЭА начала систематический сбор и анализ данных. Ее ежегодный «Прогноз мировой энергетики» остается самым авторитетным в мире источником глобальной энергетической статистики и аналитических материалов.

В настоящее время новыми членами МЭА могут стать лишь страны Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), среди участников МЭА много

европейских стран и несколько новых влиятельных игроков, таких как Мексика. При этом в ближайшую четверть века около 90% роста спроса на энергию придется на страны, не входящие в ОЭСР [Wu, Wu, 2015].

МЭА тесно сотрудничает с некоторыми странами, не входящими в ОЭСР, такими как Китай, Индия, Россия, Бразилия, Индонезия, Мексика и ЮАР. Внутри организации наблюдаются политические разногласия относительно дальнейших шагов и формального включения стран, не являющихся членами ОЭСР. В случае расширения членства страны Европы потеряют свою долю и влияние. Новым членам придется обмениваться данными и пообещать сотрудничество в кризисные времена. Поддержание нефтяных запасов является бюджетным обязательством, которое не всегда легко «продать» внутри страны.

До сих пор попытки реформирования договора или устранения связи между членством в МЭА и в ОЭСР отсутствовали. Вместо этого наблюдаются медленные изменения, и крупные развивающиеся страны уже тесно сотрудничают с МЭА. На последнем министерском заседании МЭА удалось заключить договор с Китаем, Индонезией и Таиландом в целях ускорения развития «более глубокой кооперации и сотрудничества» [IEA, 2015c].

Поскольку МЭА является небольшой организацией, ей необходимо открыть свое членство, если она намерена находиться в центре глобального процесса управления энергетикой.

Организация стран – экспортеров нефти

ОПЕК является старейшей организацией современной энергетики. Она была создана в Багдаде (Ирак) в 1960 г. с целью оказания влияния на цены и предотвращения резких колебаний выручки стран-участниц посредством координации и унификации их нефтяной политики [OPEC, 2015]. Членами ОПЕК являются 12 стран – экспортеров нефти, преимущественно находящихся на Ближнем Востоке.

Создание организации стало важным шагом с точки зрения влияния стран на энергетические рынки через сотрудничество. Однако в последние годы попытки стабилизировать цены на энергию становятся все более проблематичными. Увеличился объем добычи нефти в странах, не входящих в ОПЕК, возросла конкуренция других продуктов с нефтью. Организация потеряла свое влияние.

ОПЕК является закрытым клубом, и число ее членов вряд ли расширится. Более того, Габон и Индонезия покинули ОПЕК соответственно в 1995 г. и 2008 г. Обе страны добывали меньше нефти, чем остальные члены ОПЕК, а фиксированные высокие членские взносы не гарантировали влияния в организации. Члены ОПЕК проводят встречи с МЭА в рамках МЭФ. Будущее ОПЕК будет зависеть от ее сотрудничества с другими организациями и от ее внутренней согласованности.

Международный энергетический форум

МЭФ базируется в Эр-Рияде и является форумом министров энергетики 89 ключевых производителей и потребителей энергии, 74 страны подписали Хартию МЭФ. Данная платформа уникальна тем, что она объединяет не только потребителей и производителей энергии МЭА и ОПЕК, но и транзитные страны, а также ключевых игроков, не имеющих членства в указанных организациях, таких как Аргентина, Китай, Индия, Мексика, Оман, Россия и ЮАР [IEF, 2015].

Несмотря на то что МЭФ отличается широким представительством, отсутствующим у МЭА и ОПЕК, он не выполняет какие-либо функции помимо обмена информацией и располагает ограниченными ресурсами. До сих пор МЭФ не смог развить свой мандат за пределами продвижения диалога. Диалог играет важную роль в обмене информацией и в кооперации, однако МЭФ не способен выработать решения в кризис. Также расположение в Эр-Рияде является неоднозначным с политической точки зрения для обсуждения энергетических проблем. Например, в 2015 г. Саудовская Аравия подозревается в оказании влияния на решения стран ОПЕК об увеличении добычи нефти, несмотря на низкие цены [Crooks, 2015].

МЭФ осознает свою уникальную позицию в управлении энергетикой. Интересно, что в 2015 г. он осуществлял наблюдение и выпускал доклады по итогам встреч по вопросам энергетики «Группы двадцати». МЭФ сыграл свою роль в сближении ОПЕК и МЭА и осуществлял руководство работой «Группы двадцати» над проектом JODI, а также в сфере финансирования торговли на энергетических рынках и при проведении сравнительного анализа перспектив развития энергетики. Тем не менее для повышения авторитета форума требуется пересмотреть его мандат, увеличить финансирование, а также, возможно, изменить место базирования.

Договор к Энергетической хартии

Договор к Энергетической хартии 1991 г. обеспечивает правовую защиту торговли энергией и имеет юридическую силу. В основном его подписали страны Европы и страны бывшего СССР, а сама организация является продуктом кооперации в Европе после «холодной войны». Китай, США и Саудовская Аравия играют лишь роли наблюдателей. ДЭХ отличается тем, что страны, которые его подписали, согласились на механизм урегулирования споров со страной-инвестором для обеспечения стабильности в энергетическом секторе и поощрения инвестиций. Данный юридический механизм является гораздо более сильным, чем принятие решений на основе консенсуса, характерное для других энергетических организаций, рассматриваемых в данной статье.

Международное агентство по возобновляемым источникам энергии

IRENA открыта всем новым членам Организации Объединенных Наций; она имеет специфическую функцию продвижения возобновляемой энергии и «поддержки стран в их переходе к устойчивому энергетическому будущему» [IRENA, 2015]. В настоящее время ее членами являются 143 страны. Организация продвигает все формы возобновляемой энергии, включая биоэнергию, геотермальную энергию, гидроэнергию, энергию океана, солнца и ветра. Как и в случае с МЭА, самой сильной стороной IRENA является сбор и распространение информации. В отличие от МЭА и ОПЕК, организация имеет очень широкое членство. Тем не менее ее мандат ограничен лишь возобновляемой энергетикой.

Агентства ООН

Рамочная Конвенция ООН об изменении климата (РКИК ООН) является поистине глобальной организацией, насчитывающей 196 членов. Ее цель заключается в оказании помощи странам при обсуждении обязательств по снижению выбросов углекислого газа. Однако договор не имеет обязательной силы и зависит от действий отдельных

стран. Лишь Киотский протокол налагал на развитые страны правовые обязательства по достижению целевых показателей снижения выбросов, и со временем он стал слабее [UNFCCC, 2015]. Китай, Индия и США не ратифицировали Киотский протокол.

РКИК ООН содействует продвижению перехода к низкоуглеродному будущему, однако она не пытается напрямую решать проблему доступа к энергии. Форум с трудом выполнял свой основной мандат, учитывая череду громких провалов, в особенности на саммите в Копенгагене в 2009 г. Управление энергетикой потребовало сложной структуры переговоров, напряженной обстановки «планеты РКИК ООН», а также деления участников на победителей и проигравших. Координация такого большого числа стран и техническая сложность оценки влияния сокращения выбросов делают РКИК ООН чрезвычайно сложной и забюрократизированной организацией.

Парижская встреча РКИК ООН, которая состоялась в декабре 2015 г., ознаменовалась подъемом оптимизма в отношении перспектив перехода на низкоуглеродные технологии. Была поставлена амбициозная (и, возможно, нереалистичная) цель — сдержать глобальное потепление на уровне 1,5 °С, однако в реальности государства обещали сдержать потепление лишь на уровне 2,5–3,0 °С [Jotzo, 2015]. Чтобы мир мог приблизиться к достижению поставленной цели, другие институты, упомянутые в данной работе, должны предпринять скоординированные усилия в рамках ООН.

С точки зрения развития энергетики в более долгосрочной перспективе были установлены цели устойчивого развития ООН (ЦУР ООН) для формирования повестки дня глобального устойчивого развития. Седьмая цель сосредоточена исключительно на энергетике, на обеспечении для всех к 2030 г. доступа к надежной, устойчивой, современной энергии по приемлемым ценам [UN Sustainable Development Knowledge Platform, 2015]. Критики задаются вопросом о том, каким образом можно обеспечить электричеством 1,2 млрд человек в течение всего 15 лет [Moss, 2015].

Роль «Группы двадцати»

Энергетика в повестке дня «Группы двадцати»

«Группа двадцати» является новым участником переговоров по глобальному управлению энергетикой. Форум был создан для содействия кооперации между крупнейшими развитыми и развивающимися экономиками мира на основе встреч министров финансов и управляющих центральными банками, которые проводились после азиатского финансового кризиса 1999 г. Встречи «Группы двадцати» стали проводиться на уровне лидеров начиная с 2008 г., чтобы «форум глав государств по вопросам международного экономического сотрудничества» мог сформулировать ответ на глобальный финансовый кризис.

Финансовые вопросы остаются ключевыми для «Группы двадцати», однако повестка дня форума была расширена с целью участия в решении глобальных экономических проблем, и теперь она включает в себя также другие сферы управления. «Группа двадцати» была менее эффективной, когда принятие решений не продвигалось министрами финансов и управляющими центральными банками, а энергетике в 2015 г. приходилось конкурировать с десятью другими приоритетами повестки дня форума. Несмотря на это, обсуждение энергетических рынков проходило красной нитью через саммиты «Группы двадцати». Начиная с 2008 г. в центре внимания рабочих групп по энергетике «Группы двадцати» находилось снижение волатильности цен на энергетических рынках, повышение энергоэффективности, облегчение доступа к технологиям чистой

энергетики, а также продвижение устойчивого развития и «зеленого роста» [Downie, 2015b].

На саммите 2009 г. в Питтсбурге изменение климата и проблемы энергетики привлекли к себе много внимания. Ключевой вопрос «Группы двадцати» по климату заключался в том, как форум может дополнить переговоры ООН. Изменение климата являлось одним из наиболее противоречивых аспектов повестки дня «Группы двадцати», и развивающиеся страны (например, Индия) заявляли, что форум не должен играть большую роль в продвижении климатических решений, поскольку приоритетным форумом для переговоров является РКИК ООН [He, Sainsbury, 2015]. Коммюнике саммита в Питтсбурге содержит риторическую поддержку РКИК ООН в преддверии саммита в Копенгагене, а также риторическое одобрение инвестиций в чистую энергетику, возобновляемые источники энергии и энергоэффективность. После Питтсбурга лидеры «Группы двадцати» продолжили выражать свою поддержку РКИК ООН на ежегодной основе и сосредоточились на вопросах финансирования климатических проектов, хотя возможности более конструктивного лидерства и более руководящей позиции, которую потенциально может занять форум, были упущены.

В Питтсбурге лидеры «Группы двадцати» приняли на себя амбициозное обязательство по отказу от неэффективного субсидирования ископаемого топлива, согласившись, что «неэффективное субсидирование ископаемого топлива способствует расточительному потреблению, ослабляет энергетическую безопасность, замедляет поступление инвестиций в чистые источники энергии и снижает результативность усилий по борьбе с угрозой изменения климата» [G20 Pittsburgh, 2009]. Это решение было отчасти основано на рекомендациях ОЭСР и МЭА, согласно которым отказ от субсидирования ископаемого топлива до 2020 г. снизит выбросы парниковых газов на 10% к 2050 г. За шесть лет, которые прошли с момента принятия этого обязательства, субсидии на ископаемое топливо были снижены, хотя на внутреннем уровне отказ от них оказался очень сложной задачей. В частности, это было характерно для Индии и Индонезии, где субсидии на топливо являются частью социального контракта между правительством и обществом. Призывы к устранению субсидий на производство и на проведение исследований (например, [Carin, 2015]) пока не были взяты на вооружение.

Первое упоминание энергетических институтов «Группой двадцати» имело место на саммите в Каннах в 2011 г., когда лидеры «Группы двадцати» приветствовали хартию МЭФ и «обязательство по улучшению диалога между производителями и потребителями нефти» [G20 France, 2011]. Тогда лидеры призвали к проведению ежегодных встреч, а также к более тесному сотрудничеству между институтами, которое, например, может выражаться в выпуске совместных коммюнике по итогам этих встреч МЭФ, МЭА и ОПЕК. В 2012 г. премьер-министр КНР Вэнь Цзябао предложил предпринять усилия по многосторонней координации на глобальном энергетическом рынке с участием «Группы двадцати» [Hirst et al., 2012]. На Всемирном саммите энергетики будущего в Абу-Даби он заявил, что в рамках «Группы двадцати» возможно создание механизма управления глобальным энергетическим рынком, который будет включать в себя поставщиков энергии, потребителей и транзитные страны на основе принципа взаимной выгоды [China Internet Information Center, 2012].

Во время российского председательства в «Группе двадцати» в 2013 г. обсуждались проблемы доступа к энергии и вопросы энергоэффективности. Результатом этого стало соглашение о повышении качества статистики для базы данных JODI. Лидеры договорились «развивать энергетическое сотрудничество, повышать точность данных

в сфере энергетики и осуществлять меры поддержки развития более чистых и более эффективных энергетических технологий с целью повышения эффективности рынков и перехода к более устойчивому энергетическому будущему» [G20 Russia, 2013]. Единственным упоминанием управления было одобрение усилий МЭА по углублению взаимодействия со странами, не являющимися ее членами.

Председательство Австралии в «Группе двадцати» и создание принципов управления энергетикой

В период председательства Австралии в 2014 г. удалось добиться существенного прогресса по проблеме управления энергетикой, т.е. по организации глобальных переговоров в данной сфере. В Брисбене лидеры «Группы двадцати» продемонстрировали понимание того, что существующая система управления энергетикой не работает, и приняли принципы «Группы двадцати» по сотрудничеству в сфере энергетики. Даже нефтедобывающие страны, Саудовская Аравия и Россия, согласились с необходимостью перемен.

Данные принципы свидетельствуют о высокой важности доступа к энергии, однако в них также содержатся некоторые конкретные рекомендации по реформированию управления, например, повышение репрезентативности институтов и вовлечение в их работу развивающихся стран и стран с переходной экономикой, сбор и распространение высококачественных данных, развитие координации международных энергетических институтов и минимизация дублирования [G20 Australia, 2014]. Принципы перечислены в табл. 2.

Таблица 2. Принципы сотрудничества в сфере энергетики «Группы двадцати»

1	Обеспечение доступа к надежному обеспечению энергией по приемлемым ценам для всех
2	Повышение репрезентативности международных энергетических институтов и вовлечение в их работу развивающихся стран и стран с переходной экономикой
3	Оказание поддержки и содействия развитию надежно функционирующих, открытых, конкурентных, эффективных, стабильных и прозрачных энергетических рынков, которые продвигают торговлю энергией и инвестиции
4	Оказание поддержки и содействия сбору и распространению высококачественных энергетических данных и аналитических материалов
5	Повышение энергетической безопасности через диалог и кооперацию по таким вопросам, как меры реагирования в чрезвычайных ситуациях
6	Рационализация и постепенный отказ в среднесрочном периоде от неэффективного субсидирования ископаемого топлива, способствующего расточительному потреблению, при этом не отказываясь от необходимости адресной поддержки бедных
7	Поддержка устойчивого роста и развития, учитывающего климатические условия и обязательства, в том числе через продвижение экономически выгодных энергоэффективных технологий, возобновляемой и чистой энергии
8	Оказание поддержки и содействия развитию, демонстрации и широкому внедрению инновационных энергетических технологий, включая технологии чистой энергетики
9	Развитие координации международных энергетических институтов и, по возможности, минимизация дублирования

Развитие этих принципов и превращение их в действия является важнейшей задачей. Следует ли сделать некоторые из них приоритетными, и как они будут взаимодействовать с целью ООН по обеспечению доступа к надежной, устойчивой, современной

и недорогой энергии для всех? В интересах институтов управления энергетикой принципы 2 (повышение репрезентативности международных энергетических институтов и вовлечение в их работу развивающихся стран и стран с переходной экономикой), 4 (оказание поддержки и содействия сбору и распространению высококачественных энергетических данных и аналитических материалов), 5 (повышение энергетической безопасности через диалог и кооперацию по таким вопросам, как меры реагирования в чрезвычайных ситуациях) и 9 (развитие координации международных энергетических институтов и, по возможности, минимизация дублирования) представляются наиболее актуальными. Интересно, что конкретные энергетические институты не названы. Перечисленные принципы можно трактовать как призыв к реформированию МЭА, однако это не сформулировано в явном виде.

Председательство Турции в 2015 г. и дальнейшие шаги

Приоритетами председательства Турции в 2015 г. стали реализация, инвестиции и инклюзивность [G20 Turkey, 2015a]. **Все они имеют отношение к управлению энергетикой:** инклюзивность предполагает доступ к энергии для всех, инвестиции важны для обеспечения доступа к энергии и финансирования проектов, связанных с климатическими изменениями, а реализация необходима для прогресса в сфере выполнения имеющихся обязательств «Группы двадцати».

Сосредоточенность на доступе к энергии определенно является важным аспектом развития, который «Группа двадцати» не должна игнорировать. Темой первой встречи министров энергетики стал (добровольный) план действий по обеспечению доступа к энергии, который отражал ориентированность Турции на инклюзивность. Через план действий страны «Группы двадцати» будут поддерживать доступ к электроэнергии в странах Африки, находящихся к югу от Сахары, и обмен «знаниями, опытом и работками» [G20 Turkey, 2015b]. Несмотря на то, что региональный приоритет Турции — доступ к энергии для стран Африки, находящихся к югу от Сахары (одного из самых бедных энергетическими ресурсами регионов мира, где, согласно оценкам, без доступа к энергии находятся около 600 млн человек), — имеет разную важность для стран «Группы двадцати», решение о его акцентировании может потенциально свидетельствовать о все большем стремлении форума к лидерству в управлении энергетикой.

Участники первой встречи министров энергетики стран «Группы двадцати» в 2015 г. признали улучшения в развитии возобновляемой энергетики и технологий энергоэффективности, а также в сфере ликвидации субсидирования ископаемого топлива. В целях поддержки интеграции возобновляемых источников энергии в энергобалансы стран «Группы двадцати» был принят набор инструментов добровольных действий по поддержке внедрения возобновляемой энергетики. Министры обсудили реализацию планов действий в сфере энергоэффективности, согласованные лидерами «Группы двадцати» в Брисбене в 2014 г., а также действия «Группы двадцати», направленные на повышение энергоэффективности (например, в сфере выбросов автотранспортных средств), и отметили достигнутый за последний год прогресс по отказу от субсидирования ископаемого топлива (в основном в Индии и в Индонезии).

Данные действия являются большим достижением, однако не всегда ясен доступный набор инструментов и добровольных мер, кроме того, применение этих мер сильно зависит от внутренней политики. Робин Дэйвис отмечал, что применение схожих наборов добровольных мер было неэффективным с точки зрения действий «Группы

двадцати» в области развития [Davies, 2015]. Более того, в коммюнике не поднимался вопрос управления энергетикой, отмечалась лишь поддержка процесса РКИК ООН.

«Группа двадцати», возможно, ожидала реакции на эти принципы со стороны существующих организаций (особенно МЭА и МЭФ). После того как в 2014 г. были сформулированы принципы, МЭА назначила нового исполнительного директора, Фатиха Бироля, который выразил желание работать с Китаем и другими развивающимися странами. Первым зарубежным визитом Бироля в новой должности стала поездка в КНР, где он заявил, что «Китай является наиболее важным игроком на глобальном энергетическом рынке». Также Бироль высказал намерение «развивать по-настоящему Международное энергетическое агентство во время своего пребывания в должности» [Biorol, 2015]. Тем не менее четкие перспективы присоединения Китая к МЭА как со стороны самого Китая, так и со стороны организации пока отсутствуют.

Несмотря на то что в 2015 г. «Группа двадцати» практически не поднимала вопросы управления энергетикой, другие энергетические организации открыто поддерживали обсуждение проблем энергетики в рамках «Группы двадцати». МЭА заявляет, что она «активно поддерживала дискуссии «Группы двадцати» по энергетике и вносила вклад в саммиты лидеров форума, а также в совещания министров финансов, встречи шерп и встречи рабочей группы по устойчивой энергетике (созданной в 2013 г.), а в 2015 г. — также в первую встречу министров энергетики» [IEA, 2015b]. МЭФ аналогично отмечает, что «председательство Турции в “Группе двадцати” предоставило МЭФ возможность выразить свое мнение по проекту коммюнике встречи министров финансов “Группы двадцати”» [IEF, 2015].

Несмотря на то что встреча министров энергетики «Группы двадцати» имела некоторую символическую ценность, на следующих встречах министры энергетики должны действовать более амбициозно [Sainsbury, 2015]. Сохранение управления энергетикой в руках существующих институтов вряд ли приведет к сильным изменениям. Если «Группа двадцати» намерена добиться существенного прогресса, как это было сформулировано лидерами в Брисбене, ей придется «продвинуть» все девять перечисленных принципов. Недостаточно знать о проблеме; требуется настоящая дискуссия о расширении полномочий институтов управления энергетикой и о новых инициативах.

Прогресс в сфере управления энергетикой при участии «Группы двадцати»

Содействие главной организации в сфере глобального управления энергетикой — за счет укрепления имеющейся организации или за счет усиления координации существующих органов, или через создание нового органа — имеет высокую важность, если министры энергетики стран «Группы двадцати» намерены сыграть существенную роль в данной сфере. В работе приводится анализ трех стратегий, с помощью которых «Группа двадцати» может дать импульс развитию управления энергетикой.

Призывы к реформированию МЭА со стороны «Группы двадцати»

Одна из возможностей заключается в том, что «Группа двадцати» может поощрять расширение членства МЭА и принятие в данную организацию стран, не входящих в ОЭСР. Форум даже может установить жесткие и амбициозные сроки, к которым министры энергетики «Группы двадцати» и члены МЭА должны обсудить реформирование принципов членства в МЭА.

Поощрение «Группой двадцати» реформы МЭА и усилий этой организации по вовлечению крупных развивающихся рынков и стран – потребителей энергии имеет ценность, это может стать способом достижения результатов по принципам «Группы двадцати» № 2, 4 и 5. Частично эта задача может быть решена за счет более тесных двусторонних отношений между крупными развивающимися странами и МЭА, однако целью должно стать полноценное формальное присоединение стран, не входящих в ОЭСР. Недавно принятые МЭА меры в этом отношении представляют собой важные достижения, однако они не могут рассматриваться как замена долгосрочных изменений. Членство предполагает, что каждая страна наделена долей и разделяет риски. Это отличается от ситуации, когда страна, по сути, является «безбилетником», обмениваясь данными и получая выгоды, однако не сотрудничая во время кризисов.

Однако такой путь будет трудным с политической точки зрения. Страны «Группы двадцати», не являющиеся членами МЭА, станут оказывать влияние на институциональные установки МЭА, что вряд ли будет находить одобрение, в особенности со стороны небольших европейских стран, которые не входят в «Группу двадцати». Чтобы создать возможность для участия новых членов, существующие члены должны в некоторой степени уступить силу своих голосов в институте. Учитывая, что Китай в настоящее время является крупнейшим в мире потребителем и импортером энергии, а Индия и Бразилия – крупнейшими игроками на глобальном энергетическом рынке, произойдет существенное «разводнение» голосов имеющихся членов. Жесткий национальный интерес членов МЭА, принимающих решения, может препятствовать соглашению членов ОЭСР на расширение членства в МЭА для стран, не входящих в ОЭСР.

Важно, чтобы изменения договора МЭА были дискретными и имели узкие цели. При этом реформа членства требует более широкой дискуссии о приоритетах и функциях МЭА, и эта дискуссия должна отражать интересы и перспективы новых членов. Однако существует естественный лимит расширения членства МЭА, по крайней мере, учитывая роль этой организации как форума потребителей, а не производителей.

Китай и Индия могут не проявить интереса к членству в МЭА. Обе страны прагматично настроены в отношении управления энергетикой и стремятся к получению выгоды от сотрудничества, однако не желают идти на компромисс в отношении суверенитета. Было замечено, что «основным препятствием для вхождения Китая в МЭА являются сомнения самого Пекина» [Kennedy, 2011]. Индия также открыта для участия в управлении, развивая как возобновляемую, так и угольную энергетику [Saran, 2015].

Некоторые специалисты считают, что глобальный кризис способен спровоцировать реформу МЭА [Downie, 2015b]. Однако опасно возлагать надежды на кризис, учитывая, что в течение последних двух десятилетий в странах-производителях наблюдалась ценовая волатильность и политическая нестабильность, и данные условия оказались недостаточными для реформирования глобального управления энергетикой. В конце концов «Группе двадцати» необходимо осторожнее разыгрывать свои карты по реформе МЭА. Слишком сильное вмешательство замедлит процесс реформирования. С другой стороны, если «Группа двадцати» будет бездействовать, реформирование МЭА будет слишком медленным и недостаточно амбициозным.

Поддержка новых инициатив «Группой двадцати»

Еще одна возможность заключается в создании нового энергетического агентства со специфическим мандатом, потенциально региональной или политической группировки, такой как БРИКС. В качестве примера можно привести Восточноазиатский форум.

В 2003 г. на встрече МЭФ в Осаке японским правительством была предложена инициатива Хиранумы, направленная на поддержание энергетической стабильности в азиатском регионе и создание фундамента для азиатского эквивалента МЭА [Toichi, 2003]. Министры энергетики Японии, Кореи, Китая и стран АСЕАН согласились сотрудничать в освоении месторождений природного газа, обмене информацией и переговорах о ценах с нефтедобытчиками, однако дальнейшее развитие инициативы отсутствовало.

Новый азиатский орган будет нуждаться в поддержке со стороны Китая, Индии и Японии, крупнейших потребителей энергии Азии; понадобится их намерение вести тесное сотрудничество на постоянной основе. Чтобы повысить региональное значение решения, данной инициативе, возможно, также понадобится поддержка со стороны «средних» держав Азии, таких как Корея, Индонезия и Австралия.

При развитии событий по данному сценарию «Группе двадцати» придется принять решение о целесообразности предоставления политической поддержки развития новых инициатив в сфере управления энергетикой. Такие инициативы должны находить поддержку, если они конструктивно дополняют глобальный энергетический сектор, однако любое региональное решение имеет свои изъяны, и его реализация может способствовать повышению фрагментарности архитектуры глобального управления.

Создание собственной энергетической платформы в рамках «Группы двадцати»

Третьим вариантом является создание новой платформы управления энергетикой в рамках «Группы двадцати».

Одним из решений может стать придание постоянной основы регулярным встречам министров энергетики «Группы двадцати» на «Главной координирующей платформе по вопросам глобальной энергетики», по возможности, сотрудничающей с МЭА и другими энергетическими агентствами [Yu, 2015]. Новая платформа могла бы формулировать политически осуществимую, скоординированную энергетическую политику. Министры энергетики «Группы двадцати» могли бы проводить встречи для продвижения принципов форума в сфере энергетики, а также для укрепления сотрудничества и диалога по таким вопросам, как доступ к энергии, развитие возобновляемой энергетики и технологий энергоэффективности, с использованием аналитических материалов МЭА. В случае возникновения кризиса лидеры «Группы двадцати» могут проводить совещания и использовать данную платформу для распространения информации о своих решениях.

Однако данный подход имеет большое число ограничений. При создании такой платформы сразу же возникнут две серьезные проблемы: Китай не выразил желания сделать управление энергетикой приоритетом повестки дня «Группы двадцати», и платформе будет необходимо избегать дублирования существующего проекта по обмену данными или форума диалога, такой как МЭА и МЭФ. Новой платформе необходимо иметь сравнительные преимущества в составлении рекомендаций и в побуждении к действиям министров энергетики, а при необходимости и лидеров стран.

Кроме того, в долгосрочном периоде есть две сложности. Во-первых, как следует включать в работу страны, не входящие в «Группу двадцати», которые являются важными игроками на энергетическом рынке? За пределами «Группы двадцати» находятся большое число нефтедобывающих стран и основанный на правилах международный порядок, который играет важную роль в формировании глобального предложения. Во-вторых, «Группа двадцати» не является органом, «осуществляющим действия». В более

долгосрочном периоде политические действия со стороны неформальной, основанной на консенсусе организации обычно ограничиваются действиями, которые полностью находятся во внутренней юрисдикции стран-членов. Инициативы по распространению исследований, докладов, планов, механизмов сбора данных находятся в той сфере, в которой «Группа двадцати» традиционно испытывала трудности с созданием добавленной стоимости.

Становление «Группы двадцати» как постоянного органа по выработке директив не следует рассматривать в качестве замены долгосрочной реформы управления. Наоборот, «Группа двадцати» доказала, что она имеет преимущества в сфере выработки повестки дня в управлении, а также в сфере предоставления поддержки других инициатив, а не в качестве органа, «осуществляющего действия». Это также осложняется ее репутацией «клуба элит», которая влияет на формирование глобального института. Наконец, добровольная и гибкая природа «Группы двадцати» представляет собой как основные сильные, так и основные слабые стороны форума.

Заключение

«Группа двадцати» может выбрать все три направления, рассмотренные в данной статье: укрепление МЭА, поддержку новых инициатив по мере их появления, а также создание новой платформы управления энергетикой. Все эти действия не являются взаимоисключающими. Встречи министров энергетики стран «Группы двадцати» следует рассматривать как временный механизм развития дискуссии о состоянии глобального управления энергетикой.

Два вызова в сфере энергетики, с которыми сталкивается мир, — обеспечение доступа к энергии для всех и переход на низкоуглеродные технологии — не сойдут на нет сами по себе. Кроме того, в краткосрочном и долгосрочном периодах они станут еще более актуальными. Обозначенные выше стратегии позволят добиться прогресса в решении этих проблем, однако пришло время задуматься об общей форме новой структуры управления энергетикой. Девять принципов, предложенных лидерами «Группы двадцати», способны ускорить изменения в долгосрочном периоде. Однако если «Группа двадцати» не предпримет действий, управление энергетикой может продвинуться вперед без ее участия, и тогда возникнет очередной вопрос о значимости «Группы двадцати».

Литература

- Abu Dhabi Emirate Government (2009) Abu Dhabi Wins the Race for IRENA Headquarters. 1 July. Режим доступа: https://www.abudhabi.ae/portal/public/en/abu_dhabi_emirate/government/news/news_detail.jsessionid=DyVKWtkTPwfzhby0YPhF1TTTtGfSTG6J3wVhV20G9PIKdLm2JF2h!-574977098!-481843720?docName=ADEGP_DF_138954_EN&_adf.ctrl-state=xczf73htr_4&_afrLoop=11140781448097978#!%40%40%3FdocName%3DADEGP_DF_138954_EN%26_afrLoop%3D11140781448097978%26_afrLoop%3Dxsynlvjww_4 (дата обращения: 26.10.2015).
- Arezki R., Mazarei A., Prasad A. (2015) Sovereign Wealth Funds in the New Era of Oil // IMF Direct. 26 October. Режим доступа: <http://blog-imfdirect.imf.org/2015/10/26/sovereign-wealth-funds-in-the-new-era-of-oil/> (дата обращения: 26.10.2015).
- Baffes J., Kose M.A., Ohnsorge F., Stocker M. (2015) The Great Plunge in Oil Prices: Causes, Consequences, and Policy Responses. World Bank Group Policy Research Note, March, PRN/15/01. Режим доступа: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Research/PRN01_Mar2015_Oil_Prices.pdf (дата обращения: 26.10.2015).

- Birol F. (2015) Standing Together: A New Era of IEA-China Co-operation. Remarks at Chinese Academy of Social Sciences. 9 September. Beijing. Режим доступа: http://www.iea.org/newsroomandevents/speeches/150909_CASS.pdf (дата обращения: 26.10.2015).
- Block B. (2013) Abu Dhabi Chosen to Host IRENA. World watch Institute. Режим доступа: <http://www.worldwatch.org/node/6179> (дата обращения: 26.10.2015).
- Carin B. (2015) Cognitive Dissonance and the G20: The 2 Degree Target, Stranded Assets and Exploration Subsidies // The G20 at the end of 2014 / T. Sainsbury (ed.). Sydney: Lowy Institute for International Policy.
- China Internet Information Center (2012) China Committed to Green and Sustainable Development. Address by Wen Jiabao, Premier of the State Council of the People's Republic of China, at the World Future Energy Summit. 16 January. Abu Dhabi. Режим доступа: http://www.china.org.cn/report/2012-03/01/content_24774830.htm (дата обращения: 26.10.2015).
- Crooks E. (2015) The US Shale Revolution // Financial Times Magazine. 24 April. Режим доступа: <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/2ded7416-e930-11e4-a71a-00144feab7de.html#slide0> (дата обращения: 26.10.2015).
- Davies R. (2015) The “Indivisibility of Prosperity”. Can the G20 Address Development? // The G20 and the Future of International Economic Governance / M. Callaghan, T. Sainsbury (eds). Sydney: New South Publishing.
- Downie C. (2015a) Australia is not Meeting its IEA Oil Reserve Targets // The Interpreter. 5 February. Режим доступа: <http://www.lowyinterpreter.org/post/2015/02/05/Australia-not-meeting-IEA-oil-reserve-targets.aspx> (дата обращения: 26.10.2015).
- Downie C. (2015b) Energy Governance: Can the G20 Drive Reform? // The G20 and the Future of International Economic Governance / M. Callaghan, T. Sainsbury (eds). Sydney: New South Publishing.
- Economist Information Unit (EIU) (2015) Energy. Режим доступа: <http://www.eiu.com/industry/Energy> (дата обращения: 26.10.2015).
- He F., Sainsbury T. (2015) The G20 in 2016: How can China contribute? // The G20 and the Future of International Economic Governance / M. Callaghan, T. Sainsbury (eds). Sydney: New South Publishing.
- G20 Australia (2014) G20 Principles on Energy Collaboration. 16 November. Режим доступа: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/g20_principles_energy_collaboration.pdf (дата обращения: 26.10.2015).
- G20 France (2011) Cannes Summit Final Declaration. 4 November. Режим доступа: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/Declaration_eng_Cannes.pdf (дата обращения: 26.10.2015).
- G20 Pittsburgh (2009) Leaders Statement, The Pittsburgh Summit. 24–25 September. Режим доступа: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/Pittsburgh_Declaration_0.pdf (дата обращения: 26.10.2015).
- G20 Russia (2013) G20 Leaders Declaration. September. Режим доступа: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/Saint_Petersburg_Declaration_ENG_0.pdf (дата обращения: 26.10.2015).
- G20 Turkey (2015a) Turkish G20 Presidency Priorities for 2015. Режим доступа: <https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/2015-TURKEY-G-20-PRESIDENCY-FINAL.pdf> (дата обращения: 26.10.2015).
- G20 Turkey (2015b) G20 Energy Ministers Meeting. 2 October. Режим доступа: <https://g20.org/wp-content/uploads/2015/10/Communiqu---G20-Energy-Ministers-Meeting.pdf> (дата обращения: 26.10.2015).
- Hirst N., Froggatt A. (2012) The Reform of Global Energy Governance. December. Imperial College London and Chatham House. Режим доступа: https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/1212granthamreport_energygovernance.pdf (дата обращения: 26.10.2015).
- International Energy Agency (IEA) (2015a) About us. Режим доступа: <http://www.iea.org/aboutus/> (дата обращения: 26.10.2015).
- International Energy Agency (IEA) (2015b) Global Engagement – G20. Режим доступа: <https://www.iea.org/aboutus/globalengagement/g20/> (дата обращения: 26.10.2015).
- International Energy Agency (IEA) (2015c) Joint Ministerial Declaration on the Occasion of the 2015 IEA Ministerial Meeting Expressing the Activation of Association. Режим доступа: https://www.iea.org/media/news/2015/press/IEA_Association.pdf (дата обращения: 26.10.2015).

International Energy Forum (IEF) (2015) IEF Overview. Режим доступа: <https://www.ief.org/about-ief/ief-overview.aspx> (дата обращения: 26.10.2015).

International Renewable Energy Agency (IRENA) (2015) Vision and Mission. Режим доступа: <http://www.irena.org/menu/index.aspx?mnu=cat&PriMenuID=13&CatID=9> (дата обращения: 26.10.2015).

Jotzo J. (2015) Paris Agreement: Signaling Change for Decades to Come // The Interpreter. 17 December. Режим доступа: <http://www.lowyinterpreter.org/post/2015/12/17/Paris-agreement-signaling-change-for-decades-to-come.aspx> (дата обращения: 26.10.2015).

Kennedy A. (2011) China's Petroleum Predicament // Rising China / J. Golley, L. Song (eds). Canberra: ANU E Press.

Moss T. (2015) SDG Seven: Update the "Modern" in Universal Modern Energy Access. 2 April. Center for Global Development. Режим доступа: <http://www.cgdev.org/blog/sdg-goal-seven-update-modern-universal-modern-energy-access> (дата обращения: 26.10.2015).

Mufson S. (2015) With Cap and Trade Plan, China Adopts Emissions Policy that Couldn't Get Through U.S. Congress // The Washington Post. 28 September. Режим доступа: <http://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2015/09/28/with-cap-and-trade-plan-china-adopts-emissions-policy-that-couldnt-get-through-u-s-congress/> (дата обращения: 26.10.2015).

Organization of the Petroleum Exporting Countries (ОПЕК) (2015) Brief History. Режим доступа: http://www.опек.org/опек_web/en/about_us/24.htm (дата обращения: 26.10.2015).

Parkinson P. (2015) Graph of the Day: The Plunging Cost of Renewables // Renew Economy. 19 January. Режим доступа: <http://reneweconomy.com.au/2015/graph-day-plunging-cost-renewables-49704> (дата обращения: 26.10.2015).

Ricci C. (2014) Tony Abbott's Climate Change Policy Goes Global // Sydney Morning Herald. 30 November. Режим доступа: <http://www.smh.com.au/national/education/tony-abbotts-climate-change-policy-goes-global-20141126-11uwr0.html> (дата обращения: 26.10.2015).

Sainsbury T. (2015) G20 Lacking Ambition on Climate Change // The Interpreter. 7 October. Режим доступа: <http://www.lowyinterpreter.org/post/2015/10/07/G20-lacking-ambition-climate-change.aspx> (дата обращения: 26.10.2015).

Saran S. (2015) Indian Exceptionalism and Realistic Responses to Climate Change // The Interpreter. 10 September. Режим доступа: <http://www.lowyinterpreter.org/post/2015/09/10/Indian-exceptionalism-and-realistic-responses-to-climate-change.aspx> (дата обращения: 26.10.2015).

Toichi T. (2003) Energy Security in Asia and Japanese Policy // The Institute of Energy Economics. July. Режим доступа: <http://eneken.iecee.or.jp/en/data/pdf/200.pdf> (дата обращения: 26.10.2015).

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2015) Background on the UNFCCC: The International Response to Climate Change. Режим доступа: http://unfccc.int/essential_background/items/6031.php (дата обращения: 26.10.2015).

United Nations Sustainable Development Knowledge Platform (2015) Ensure Access to Affordable, Reliable, Sustainable and Modern Energy for All. Режим доступа: <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/energy> (дата обращения: 26.10.2015).

United States Environmental Protection Agency (USEPA) (2012) Cap and Trade. 5 October. Режим доступа: <http://www3.epa.gov/captrade/> (дата обращения: 26.10.2015).

Wu J., Wu T. (2015) Goal 7 – Ensure Access to Affordable, Reliable, Sustainable and Modern Energy for All // UN Chronicle. Vol. LI. No. 4 (April). Режим доступа: <http://unchronicle.un.org/article/goal-7-ensure-access-affordable-reliable-sustainable-and-modern-energy-all/> (дата обращения: 26.10.2015).

Yu H. (2015) G20 Policy Recommendations [draft statement]. Personal communication. 10 September.

The G20 and the Future of Energy Governance¹

T. Sainsbury, H. Wurf

Tristram Sainsbury – Research Fellow, G20 Studies Centre, Lowy Institute for International Policy; 31 Bligh Street, Sydney, NSW 2000, Australia; E-mail: tsainsbury@lowyinstitute.org

Hannah Wurf – Research Associate, G20 Studies Centre at the Lowy Institute for International Policy; 31 Bligh Street, Sydney, NSW 2000, Australia; E-mail: hwurf@lowyinstitute.org

Abstract

The fraught history of energy governance means that despite the oil shocks of the 1970s and ongoing resource price volatility, today there are no effective global mechanisms for cooperation between energy-producing and energy-consuming countries. Furthermore, there are two conflicting challenges at the heart of energy governance – ensuring energy access for all and transitioning to a low-carbon future.

This article argues that the current global energy institutions are illequipped to provide the impetus for energy governance cooperation, and the solution will have to come from collective political will at the leader level. The Group of 20 (G20) could be part of the solution as the economic forum for the world's largest advanced and emerging economies, including both energy producers and consumers.

The article gives a brief history of energy governance and the institutions that emerged in the second half of the 20th century. It explores the strengths and weaknesses of each institution, including the well-established International Energy Agency (IEA) and Organization of Petroleum Exporting Countries, as well as more recent players such as the International Energy Forum and the International Renewable Energy Agency. It goes on to explain how the lack of progress in reaching global solutions led to G20 interest in energy governance, and what that forum has achieved on energy cooperation so far, notably the G20 Principles on Energy Collaboration in 2014 and the meeting of G20 energy ministers in 2015.

The article focuses mainly on how the G20 can progress the energy governance agenda, and what pragmatic options are available for the forum. In particular, it discusses how the G20 might spearhead reform of the IEA, support new initiatives and pursue a new platform for discussion within the G20.

Key words: energy governance, energy access, climate change, G20, International Energy Agency, OPEC, International Energy Forum, International Renewable Energy Agency, multilateralism

References

Abu Dhabi Emirate Government (2009) *Abu Dhabi Wins the Race for IRENA Headquarters*. 1 July. Available at: https://www.abudhabi.ae/portal/public/en/abu_dhabi_emirate/government/news/news_detail;jsessionid=DyVKWtkTPwzfzhby0YPhF1TTTtgfSTG6J3wVhV20G9PIKdLm2JF2h!-574977098!-481843720?docName=ADEGP_DF_138954_EN&_adf.ctrl-state=xczf73htr_4&_afLoop=11140781448097978#!%40%40%3FdocName%3DADEGP_DF_138954_EN%26_afLoop%3D11140781448097978%26_adf.ctrl-state%3Dxcynlvjww_4 (accessed 26 October 2015).

Arezki R., Mazarei A., Prasad A. (2015) Sovereign Wealth Funds in the New Era of Oil. *IMF Direct*. 26 October. Available at: <http://blog-imfdirect.imf.org/2015/10/26/sovereign-wealth-funds-in-the-new-era-of-oil/> (accessed 26 October 2015).

Baffes J., Kose M. A., Ohnsorge F., Stocker M. (2015) The Great Plunge in Oil Prices: Causes, Consequences, and Policy Responses. *World Bank Group Policy Research Note*, March, PRN/15/01. Available at: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Research/PRN01_Mar2015_Oil_Prices.pdf (accessed 26 October 2015).

¹ The authors would like to thank Neil Hirst for his valuable comments on an earlier draft of this paper.

- Birol F. (2015) *Standing Together: A New Era of IEA-China Co-operation. Remarks at Chinese Academy of Social Sciences*. 9 September. Beijing. Available at: http://www.iea.org/newsroomandevents/speeches/150909_CASS.pdf (accessed 26 October 2015).
- Block B. (2013) *Abu Dhabi Chosen to Host IRENA*. Worldwatch Institute. Available at: <http://www.worldwatch.org/node/6179> (accessed 26 October 2015).
- Carin B. (2015) Cognitive Dissonance and the G20: The 2 Degree Target, Stranded Assets and Exploration Subsidies. *The G20 at the end of 2014* (ed. T. Sainsbury). Sydney: Lowy Institute for International Policy.
- China Internet Information Center (2012) *China Committed to Green and Sustainable Development*. Address by Wen Jiabao, Premier of the State Council of the People's Republic of China, at the World Future Energy Summit. 16 January. Abu Dhabi. Available at: http://www.china.org.cn/report/2012-03/01/content_24774830.htm (accessed 26 October 2015).
- Crooks E. (2015) The US Shale Revolution. *Financial Times Magazine*. 24 April. Available at: <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/2ded7416-e930-11e4-a71a-00144feab7de.html#slide0> (accessed 26 October 2015).
- Davies R. (2015) The "Indivisibility of Prosperity". Can the G20 Address Development? *The G20 and the Future of International Economic Governance* (eds. M. Callaghan and T. Sainsbury). Sydney: New South Publishing.
- Downie C. (2015a) Australia is not Meeting its IEA Oil Reserve Targets. *The Interpreter*. 5 February. Available at: <http://www.lowyinterpreter.org/post/2015/02/05/Australia-not-meeting-IEA-oil-reserve-targets.aspx> (accessed 26 October 2015).
- Downie C. (2015b) Energy Governance: Can the G20 Drive Reform? *The G20 and the Future of International Economic Governance* (eds. M. Callaghan and T. Sainsbury). Sydney: New South Publishing.
- Economist Information Unit (EIU) (2015) *Energy*. Available at: <http://www.eiu.com/industry/Energy> (accessed 26 October 2015).
- He F., Sainsbury T. (2015) The G20 in 2016: How can China contribute? *The G20 and the Future of International Economic Governance* (eds. M. Callaghan and T. Sainsbury). Sydney: New South Publishing.
- G20 Australia (2014) *G20 Principles on Energy Collaboration*. 16 November. Available at: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/g20_principles_energy_collaboration.pdf (accessed 26 October 2015).
- G20 France (2011) *Cannes Summit Final Declaration*. 4 November. Available at: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/Declaration_eng_Cannes.pdf (accessed 26 October 2015).
- G20 Pittsburgh (2009) *Leaders Statement, The Pittsburgh Summit*. 24–25 September. Available at: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/Pittsburgh_Declaration_0.pdf (accessed 26 October 2015).
- G20 Russia (2013) *G20 Leaders Declaration*. September. Available at: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/Saint_Petersburg_Declaration_ENG_0.pdf (accessed 26 October 2015).
- G20 Turkey (2015a) *Turkish G20 Presidency Priorities for 2015*. Available at: <https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/2015-TURKEY-G-20-PRESIDENCY-FINAL.pdf> (accessed 26 October 2015).
- G20 Turkey (2015b) *G20 Energy Ministers Meeting*. 2 October. Available at: <https://g20.org/wp-content/uploads/2015/10/Communique---G20-Energy-Ministers-Meeting.pdf> (accessed 26 October 2015).
- Hirst N., Froggatt A. (2012) *The Reform of Global Energy Governance*. December. Imperial College London and Chatham House. Available at: https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/1212granthamreport_energygovernance.pdf (accessed 26 October 2015).
- International Energy Agency (IEA) (2015a) *About us*. Available at: <http://www.iea.org/aboutus/> (accessed 26 October 2015).
- International Energy Agency (IEA) (2015b) *Global Engagement – G20*. Available at: <https://www.iea.org/aboutus/globalengagement/g20/> (accessed 26 October 2015).
- International Energy Agency (IEA) (2015c) *Joint Ministerial Declaration on the Occasion of the 2015 IEA Ministerial Meeting Expressing the Activation of Association*. Available at: https://www.iea.org/media/news/2015/press/IEA_Association.pdf (accessed 26 October 2015).

- International Energy Forum (IEF) (2015) *IEF Overview*. Available at: <https://www.ief.org/about-ief/ief-overview.aspx> (accessed 26 October 2015).
- International Renewable Energy Agency (IRENA) (2015) *Vision and Mission*. Available at: <http://www.irena.org/menu/index.aspx?mnu=cat&PriMenuID=13&CatID=9> (accessed 26 October 2015).
- Jotzo J. (2015) Paris Agreement: Signaling Change for Decades to Come. *The Interpreter*. 17 December. Available at: <http://www.lowyinterpreter.org/post/2015/12/17/Paris-agreement-signaling-change-for-decades-to-come.aspx> (accessed 26 October 2015).
- Kennedy A. (2011) China's Petroleum Predicament. *Rising China* (eds. J. Golley and L. Song). Canberra: ANU E Press.
- Moss T. (2015) *SDG Seven: Update the 'Modern' in Universal Modern Energy Access*. 2 April. Center for Global Development. Available at: <http://www.cgdev.org/blog/sdg-goal-seven-update-modern-universal-modern-energy-access> (accessed 26 October 2015).
- Mufson S. (2015) With Cap and Trade Plan, China Adopts Emissions Policy that Couldn't Get Through U.S. Congress. *The Washington Post*. 28 September. Available at: <http://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2015/09/28/with-cap-and-trade-plan-china-adopts-emissions-policy-that-couldnt-get-through-u-s-congress/> (accessed 26 October 2015).
- Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC) (2015) *Brief History*. Available at: http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm (accessed 26 October 2015).
- Parkinson P. (2015) Graph of the Day: The Plunging Cost of Renewables. *Renew Economy*. 19 January. Available at: <http://reneweconomy.com.au/2015/graph-day-plunging-cost-renewables-49704> (accessed 26 October 2015).
- Ricci C. (2014) Tony Abbott's Climate Change Policy Goes Global. *Sydney Morning Herald*. 30 November. Available at: <http://www.smh.com.au/national/education/tony-abbotts-climate-change-policy-goes-global-20141126-11uwr0.html> (accessed 26 October 2015).
- Sainsbury T. (2015) G20 Lacking Ambition on Climate Change. *The Interpreter*. 7 October. Available at: <http://www.lowyinterpreter.org/post/2015/10/07/G20-lacking-ambition-climate-change.aspx> (accessed 26 October 2015).
- Saran S. (2015) Indian Exceptionalism and Realistic Responses to Climate Change. *The Interpreter*. 10 September. Available at: <http://www.lowyinterpreter.org/post/2015/09/10/Indian-exceptionalism-and-realistic-responses-to-climate-change.aspx> (accessed 26 October 2015).
- Toichi T. (2003) Energy Security in Asia and Japanese Policy. *The Institute of Energy Economics*. July. Available at: <http://eneken.iej.or.jp/en/data/pdf/200.pdf> (accessed 26 October 2015).
- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2015) *Background on the UNFCCC: The International Response to Climate Change*. Available at: http://unfccc.int/essential_background/items/6031.php (accessed 26 October 2015).
- United Nations Sustainable Development Knowledge Platform (2015) *Ensure Access to Affordable, Reliable, Sustainable and Modern Energy for All*. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/energy> (accessed 26 October 2015).
- United States Environmental Protection Agency (USEPA) (2012) *Cap and Trade*. 5 October. Available at: <http://www3.epa.gov/captrade/> (accessed 26 October 2015).
- Wu J., Wu T. (2015) Goal 7 – Ensure Access to Affordable, Reliable, Sustainable and Modern Energy for All. *UN Chronicle*, vol. LI, no 4 2014, April. Available at: <http://unchronicle.un.org/article/goal-7-ensure-access-affordable-reliable-sustainable-and-modern-energy-all/> (accessed 26 October 2015).
- Yu H. (2015) *G20 Policy Recommendations* [draft statement]. Personal communication. 10 September.

Перспективы российского газа на европейском рынке в контексте изменения рыночных условий, регуляторной среды и энергетической политики ЕС¹

В.А. Кулагин, С.И. Мельникова, А.А. Галкина, Е.Д. Осипова, Е.О. Козина

Кулагин Вячеслав Александрович – начальник Центра изучения мировых энергетических рынков Института энергетических исследований Российской академии наук (ИНЭИ РАН), заместитель заведующего Центра изучения мировых энергетических рынков НИУ ВШЭ; Российская Федерация, Москва 117186, ул. Нагорная, 31, к. 2; E-mail: vakulagin@hse.ru

Мельникова Светлана Игоревна – научный сотрудник Центра изучения мировых энергетических рынков ИНЭИ РАН, научный сотрудник Центра изучения мировых энергетических рынков НИУ ВШЭ; Российская Федерация, Москва, 117186, ул. Нагорная, 31, к. 2; E-mail: s.melnikova@inbox.ru

Галкина Анна Александровна – младший научный сотрудник Центра изучения мировых энергетических рынков ИНЭИ РАН; Российская Федерация, Москва 117186, ул. Нагорная, 31, к. 2; E-mail: anne.galkina@gmail.com

Осипова Екатерина Дмитриевна – инженер Центра изучения мировых энергетических рынков ИНЭИ РАН; Российская Федерация, Москва 117186, ул. Нагорная, 31, к. 2; E-mail: osipovaekaterina91@yandex.ru

Козина Елена Олеговна – научный сотрудник Центра изучения мировых энергетических рынков ИНЭИ РАН, научный сотрудник Центра изучения мировых энергетических рынков НИУ ВШЭ; Российская Федерация, Москва 117186, ул. Нагорная, 31, к. 2; E-mail: zelenakoz@yandex.ru

В статье представлены результаты комплексного исследования текущего состояния рынка природного газа в Европе и перспектив его развития, с акцентом на энергетическую политику, спрос, конкурентоспособность различных поставщиков газа, динамику внешних поставок. Значительное внимание уделено влиянию текущего и перспективного регулирования на газовом рынке ЕС, которое, по сути, формирует его принципиально новую архитектуру, что меняет условия работы на этом рынке для всех поставщиков газа, включая Россию.

Особый, в том числе и практический интерес представляют прогнозные оценки изменения рыночной ситуации в Европе, выполненные с использованием экономико-математического оптимизационного моделирования. Для оценки устойчивости рынка рассмотрено влияние на него различных внешних и внутренних факторов.

Результатами проведенного анализа являются выводы по приоритетным аспектам энергетической политики при поставках российского газа на европейском направлении.

Ключевые слова: ЕС, газ, регулирование, контракты, краткосрочная торговля, межтопливная конкуренция, экспортная политика

Текущая трансформация европейского газового рынка

Вопреки многолетним оценкам ведущих исследовательских организаций о предстоящем доминировании природного газа в мировом энергобалансе в последние пять лет

¹ Статья поступила в редакцию в ноябре 2015 г.

ситуация на европейском газовом рынке развивалась совершенно обратно предполагаемому тренду. Европа стала единственным регионом мира с резко отрицательной динамикой в потреблении газа, которое после своего пика в 2010 г. (598 млрд куб. м) всего за четыре года упало на 23%.

При достаточно стабильном уровне потребления природного газа в секторе домохозяйств и постепенном его снижении в европейской промышленности в силу активного энергосбережения, повышения энергоэффективности, вывода части энергоемких производств за пределы региона, а также расширения использования электроэнергии, наибольшее обострение межтопливной конкуренции наблюдается в европейской энергогенерации. Именно этот сектор внес основной вклад в общее падение спроса на газ в Европе в 2010–2014 гг. Всего за несколько лет произошло кардинальное падение потребления природного газа для выработки электроэнергии в большинстве стран региона: в Италии – с 33,4 млрд куб. м в 2008 г. до 16,8 млрд куб. м в 2014 г. (–49,7%), в Великобритании – с 24,8 до 14,2 млрд куб. м (–42,7%), в Испании – с 16 до 4,4 млрд куб. м (–72,5%)².

Основная конкуренция в секторе разворачивается между природным газом, углем и новыми возобновляемыми источниками энергии. На фоне перманентных деклараций о построении «низкоуглеродной» энергетики в регионе, что предполагает в качестве одной из основных своих мер замену угольной генерации на газовую, практика последних лет фиксирует обратную динамику. При сокращении доли газовых станций в электрогенерации Европы в 2005–2014 гг. (с 21 до 16%) угольная генерация теряет существенно меньше (сокращение с 29 до 26%), в то время как новая возобновляемая энергетика на основе ветровой и солнечной энергии выросла с 2 до 10%.

Именно возобновляемая энергетика оказалась безусловным приоритетом европейской энергополитики в XXI в. В некоторых странах Европы благодаря удешевлению технологий и государственной поддержке ВИЭ (возобновляемые источники энергии), прежде всего береговые ветропарки, постепенно становятся сравнимы в ценах с газовой генерацией. Даже в условиях стагнирующей европейской экономики возобновляемая энергетика (за исключением гидро-), с ее условной конкурентоспособностью и объемом субсидирования только в 2013 г. на уровне 51,1 млрд евро [CEER, 2015b], за последние пять лет показала прирост в 1,7 раза, в то время как ставший слишком дорогим природный газ, несмотря на экологические преимущества по сравнению с углем и нефтью, уступил свои позиции больше, чем все остальные энергоресурсы.

Единственный экономический инструмент, призванный сдерживать потребление экологически грязного, но более дешевого, чем природный газ угля, – Европейская система торговли квотами (EUETS), по общим оценкам, свои задачи не выполняет и требует серьезного реформирования. Однако все предложенные на данный момент меры по ее оптимизации (отзыв 900 млн квот и создание рыночного резерва) могут привести к восстановлению рынка лишь после 2020 г. Таким образом, до конца текущего десятилетия климатические соображения в европейском сообществе уходят на второй план.

Одновременно на энергорынке Европы идут кардинальные регулятивные изменения, в основу которых положен Третий энергопакет, продолжающий реализуемый уже два десятилетия процесс либерализации. Третий энергопакет, нацеленный на формирование единого конкурентного и открытого энергорынка на пространстве объединенной Европы, формирует новую архитектуру рынка газа в ЕС. Развивающие его сетевые кодексы и Целевая модель рынка газа, активно разрабатываемые и внедряемые, принципиально меняют все ключевые подходы: трансформируется система долгосрочных контрактов и принципов ценообразования в пользу торговли на газовых хабах; сти-

² По данным Bentek.

раются национальные границы с постепенным объединением отдельных государств в рыночные зоны, что, в свою очередь, ставит под вопрос систему двусторонних межправительственных соглашений; разрабатываются сетевые правила, помогающие преодолевать трансграничные барьеры; предлагаются новые правила при реализации крупных инфраструктурных проектов. Основные нововведения на европейском рынке газа обобщенно представлены в табл. 1.

Согласно проводимой энергетической политике, рынок ЕС стремится к росту конкуренции и сглаживанию ценовых различий между странами, в том числе за счет постепенного перехода на конкуренцию «газ – газ» и развития краткосрочной торговли на газовых хабах. При этом система торговли переходит от национальных рынков к объединенным рыночным зонам, не совпадающим с национальными границами, в каждой такой зоне предполагается наличие своего ликвидного хаба. Параллельно продолжается процесс отделения газотранспортных сетей от прочих видов деятельности вертикально интегрированных компаний (ВИНК) и создания общеевропейской и региональных платформ по бронированию мощностей, а также разрабатываются и внедряются сетевые кодексы. При этом система свободной торговли и перетоков газа предполагает наличие избыточных и разнонаправленных мощностей по транспортировке. Масштаб и сложность проводимых изменений таковы, что требуют перманентного регулирования, для чего увеличиваются полномочия общеевропейского (Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER) и национальных регуляторов.

В число приоритетов европейской энергополитики входит и активная поддержка энергосбережения. В 1990–2014 гг. энергоемкость европейской экономики, по данным Евростата, снизилась с 0,167 до 0,110 кг н.э./долл. ВВП, или на 34%. Причинами такой впечатляющей динамики стали как трансформация самой экономики, включая закрытие энергоемких производств, так и активно принимаемые меры в области энергосбережения. Целевым показателем в этой сфере является снижение потребления энергии от расчетного уровня (без принятия соответствующих мер) на 20% к 2020 г. и на 27% к 2030 г. По состоянию на 2015 г. траектория изменения энергопотребления позволяет выйти на планируемый уровень к 2020 г. Однако только отчасти это связано с успехами в области энергосбережения. Выполнение примерно трети от поставленной задачи по снижению энергопотребления обеспечено за счет более низких темпов роста региональной экономики, чем ожидалось ранее.

Принимаемые меры в области расширения использования ВИЭ и снижения общего уровня потребления энергии позволяют достичь еще одной важной цели проводимой энергополитики – повышения уровня энергобезопасности за счет снижения зависимости от поставок внешних энергоресурсов.

Законодательные инициативы ЕС 2014–2015 гг., затрагивающие интересы России

В процессе либерализации европейского энергорынка, растущей импортозависимости региона, стремления к декарбонизации (снижению углеродоемкости) своего энергосектора приоритеты Евросоюза в сфере энергетики претерпевают серьезные изменения, что находит отражение в разработке новых программных инициатив и их последующей реализации в правовом поле. Многие новые документы в сфере энергетики прямо или косвенно, в большей или меньшей мере, но затрагивают интересы России на этом ключевом для нее рынке, меняя сложившуюся систему взаимоотношений. Так, в 2014–2015 гг. появилась серия подобных стратегических и законодательных инициатив.

Таблица 1. Газовый рынок ЕС: ключевые направления развития

	Ситуация на рубеже XX–XXI вв.	Текущее состояние, 2015 г.	Планы по развитию
Конкуренция	Конкуренция и число поставщиков ограничены , концентрация рынка высокая	Незначительное расширение конкуренции , число поставщиков растет преимущественно за счет СПГ, концентрация рынка остается высокой	Высокая конкуренция , деконцентрация рынка
Границы рынков	Отдельные национальные рынки . Прямые соглашения между национальными правительствами/крупными потребителями с поставщиками	Национальные рынки и значительные отличия между странами сохраняются. Межстрановые зоны формируются в качестве пилотных проектов , идет развитие интеграционных процессов. Национальный суверенитет в решении газовых вопросов (поставки, инфраструктура) размывается	Рыночные зоны (без привязки к национальным рынкам). Стирание национальных границ и трансграничных барьеров, глубокая интеграция рынка. Вероятность усиления союзного присутствия в отношениях с третьими странами, в том числе введения коллективных закупочных механизмов и иных нерыночных решений
Разница цен	Высокая страновая дифференциация в оптовых и розничных ценах	Ценовая дифференциация в целом сохраняется, но наблюдается тенденция к конвергенции цен на хабах, прежде всего в Западной Европе	Сглаживание ценовых различий между отдельными рыночными зонами, формирование «справедливой цены»
Контракты	Доминирование долгосрочных контрактов с нефтяной привязкой	Гибридная модель с одновременным присутствием долгосрочных контрактов с нефтяной привязкой и поставок с гибридной формулой цены. Сокращение сроков контрактов	Стремление к доминированию краткосрочной торговли на основе конкуренции «газ – газ»
Хабы	Формирование торговли газом на хабах, незначительное число трейдеров	Общее количество хабов – 18, из которых 9 основных, развитие хабовой торговли тяготеет к Северо-Западной Европе. Ликвидность хабов низкая	Ликвидный хаб в каждой рыночной зоне , с большим числом поставщиков и трейдеров
Инфраструктура	Инфраструктура в основном используется только ВИНК (зачастую монопольно) . Доступ третьих сторон ограничен. Общая инфраструктура недостаточна и не обеспечивает реверсные поставки	Отделение газотранспортных сетей от ВИНК . Пилотное внедрение бронирования сетевых мощностей на рыночных условиях. Предоставление доступа третьим сторонам к инфраструктуре . Инвестиционные сигналы к расширению мощностей не выработаны. Расширение реверсных поставок	Полноценный запуск общеевропейской/ региональных платформ по бронированию мощностей . Формирование избыточных транспортных мощностей и прочих объектов инфраструктуры (ПХГ, СПГ-терминалы) с широкой возможностью сетевого реверса и доступа третьих сторон. Строительство мощностей для внешних поставок возможно лишь при формировании четких инвестиционных сигналов
Регуляторы	Роль национальных регуляторов незначительная	Укрепление роли национальных и наднационального регуляторов	Дальнейшее укрепление роли ACER и национальных регуляторов
Сетевые кодексы	Сетевые кодексы отсутствуют , трансграничные издержки высокие	Разработка и пилотное внедрение сетевых кодексов для свободных потоков газа и снижения транзакционных издержек	Полноценное внедрение сетевых кодексов, существенное снижение трансграничных издержек

Источник: Кулагин, Митрова [2015].

Новая программа в сфере энергетики и климата, представленная в начале 2014 г. [European Commission, 2014a], продлевает основные целевые показатели европейской

энергополитики по доле возобновляемой энергетики, уровню вредных выбросов и энергоэффективности с горизонта 2020 г. до 2030 г.

Этот же подход продолжает и Коммюнике по энергоэффективности, опубликованное в июле 2014 г. [European Commission, 2014b], в котором подчеркивается, что при повышении показателя энергосбережения на 1% объем импорта газа в ЕС сократится на 2,6%, снижая, таким образом, внешнюю энергозависимость ЕС. Вообще, форсированная политика Евросоюза по энергосбережению и энергоэффективности является одним из наиболее действенных механизмов для общего снижения энергопотребления, при этом наибольшие темпы такого снижения ожидаются именно для природного газа.

В мае 2014 г. Еврокомиссия представила новую Европейскую стратегию энергобезопасности (European Energy Security Strategy) [European Commission, 2014c]. Одним из ключевых факторов энергобезопасности в стратегии назван уровень зависимости от импортных поставок, в том числе проведен анализ зависимости отдельных государств от поставок российского газа. Помимо краткосрочных мер по укреплению энергобезопасности (увеличение емкости ПХГ, развитие инфраструктуры, в том числе реверсных потоков, сокращение энергопотребления и переключение на альтернативные виды топлива) новая стратегия предлагает ряд долгосрочных мер:

- увеличение энергоэффективности с акцентом на эффективность зданий и промышленных объектов;
- рост производства энергоресурсов в ЕС (в том числе альтернативная энергетика, добыча ископаемых топлив и мирный атом) вкупе с диверсификацией стран-поставщиков и маршрутов поставки энергоресурсов;
- развитие конкуренции на внутреннем энергорынке ЕС с соответствующим развитием инфраструктуры для повышения гибкости потоков;
- ведение диалога с внешними поставщиками «единым голосом», включая информирование Еврокомиссии странами-членами о пересмотре или заключении соглашений с третьими сторонами, в контексте их влияния на энергобезопасность ЕС;
- развитие кооперации и преодоление инфраструктурных ограничений в целях снижения рисков как на региональном, так и общеевропейском уровнях.

Значительные неопределенности в перспективах энергетического сотрудничества России и ЕС создает программа по формированию Энергетического союза ЕС, анонсированная в феврале 2015 г., которой сейчас уделяется максимальное внимание со стороны европейских властей. Даже по предварительным оценкам это одна из самых существенных инициатив по регулированию энергетического рынка Евросоюза после принятия Третьего энергопакета. В ходе создания Энергетического союза предполагается передача значительной части суверенных полномочий на уровень Еврокомиссии, в том числе касающихся сотрудничества с третьими странами. Вот лишь некоторые первые практические шаги, заявленные в процессе формирования Энергосоюза ЕС:

- Стратегическое сотрудничество с Алжиром, Турцией, Азербайджаном, Туркменией и странами Ближнего Востока. При этом Россия как стратегический партнер не упоминается. Подписание меморандума по строительству Транскаспийского газопровода между Туркменией и Азербайджаном.
- Получение Еврокомиссией информации о готовящихся межправительственных соглашениях в сфере энергетики между государствами ЕС и третьими странами на ранней стадии.

- Изменение регламента о безопасности поставок с целью заставить газовые компании публиковать существенные условия контрактов на закупку газа в части цен, объемов и условий поставок.
- Ускорение внедрения Третьего энергопакета и увеличение полномочий общеевропейского регулятора ACER, а также национальных регуляторов.
- Вероятность рассмотрения вариантов коллективных газовых закупок в кризисных ситуациях.

Проект документа о создании нового объединения находится в процессе разработки, но очевидно, что Еврокомиссия задействует весь административный потенциал для законодательного утверждения этой инициативы.

В «дорожную карту» Энергосоюза включена задача актуализации некоторых положений Регламента 994/2010 о безопасности поставок³. Запущенный процесс по изменению этого документа может привести к обсуждению пересмотра действующих межправительственных соглашений в части условий долгосрочных поставок российского газа для приведения их в соответствие с законодательством ЕС. Возможное изменение стандарта безопасности газоснабжения (так называемое правило N1) также может отразиться на текущих взаимоотношениях сторон, что только усиливается развитием реверсных поставок, способствующих свободным перетокам газа.

Таким образом, для поставок российского газа в Европу формируется ряд новых вызовов и неопределенностей, которые углубляются антимонопольным расследованием в отношении ПАО «Газпром» с обвинениями его в злоупотреблении своим доминирующим положением на рынках Восточной Европы. Сохраняются неясность и относительно возможности использования газопроводов на полную мощность, включая проект OPAL и проекты новых трубопроводов.

Также необходимо отдельно подчеркнуть активно идущий процесс расширения действия требований Третьего энергопакета на страны Энергетического сообщества, куда с 2012 г. входит Украина. Выполнение украинской стороной европейских требований по выделению сетевой составляющей, раскрытию информации и организации реверсных маршрутов может в итоге привести к пересмотру организации экспортных потоков газа из России через территорию этой страны и повлиять на сотрудничество в области поставок газа на Украину.

Настойчивость и последовательность европейских властей в реализации отмеченных выше приоритетов в развитии энергетики, даже несмотря на определенное сопротивление со стороны отдельных государств – членов ЕС, недвусмысленно свидетельствует о необратимости преобразований и их долговременном характере.

К позитивным сигналам в части сотрудничества России и европейских потребителей в газовой сфере следует отнести подписание соглашений о прокладке третьей и четвертой ниток газопровода «Северный поток» в континентальную Европу с участием крупных европейских компаний, а также появляющиеся контуры взаимоприемлемых решений по преодолению ограничений Третьего энергопакета для крупных инфраструктурных проектов, включая и проекты с российским участием.

Падение в 2015 г. цен на природный газ, поставляемый по долгосрочным контрактам с нефтяной привязкой, повысил интерес европейских потребителей к российским поставкам и практически нивелировал разрыв цен между ними и ценами газа на хабах/биржах. Это сделало менее актуальными инициативы по скорейшей трансформации

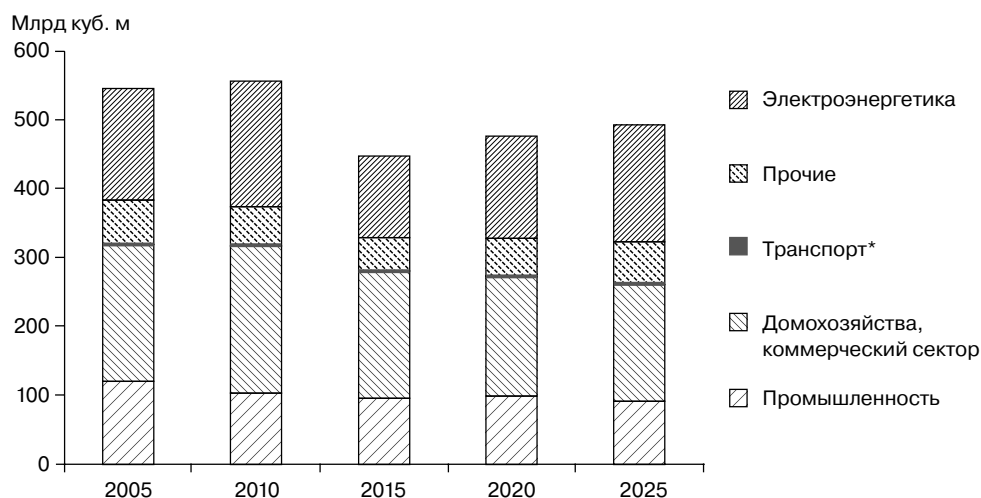
³ В частности, 21 июля 2015 г. опубликован рабочий документ CEER “Security of Gas Supply: CEER concept paper”.

системы ценообразования на рынке и ускоренной диверсификации источников поставок.

Пересмотр прогнозных оценок по спросу на газ в Европе

Сочетание различных факторов, определяющих текущее и перспективное развитие европейского рынка газа, ведет в последнее время к устойчивому пересмотру в сторону понижения оценок европейского спроса на газ. За последние десять лет консенсус-оценка различными исследовательскими организациями спроса на газ в Европе к 2025 г. снизилась примерно на 250 млрд куб. м. Проведенное ИНЭИ РАН и Институтом энергетики НИУ ВШЭ исследование [Кулагин, Митрова, 2015], показывает, что Европа уже не является рынком с быстрорастущим спросом. При общем сокращении спроса на энергоресурсы даже стабилизацию потребления газа на текущем уровне с постепенным приростом его использования в отдельных секторах (электроэнергетика и транспорт) уже можно считать благоприятным сценарием для отрасли.

Основные надежды на восстановление и рост спроса на газ в электроэнергетике на фоне расширения спроса на электроэнергию и вывода из эксплуатации АЭС связаны с мерами по ограничению угольной генерации на основе построения эффективной системы платы за выбросы CO₂ и закрытия старых угольных станций в рамках реализации директивы LCPD [European Commission, 2001] (директива о крупных энергетических объектах) и новой директивы IED [European Commission, 2010] (директива о промышленных выбросах). В результате реализации этих мер энергетической и климатической политики к 2025 г. электроэнергетика может выйти в лидеры по потреблению газа в Европе (рис. 1), что будет происходить на фоне снижения использования



* Кроме трубопроводного транспорта, который включен в «Прочие».

Рис. 1. Структура потребления газа по секторам в Европе¹

Источник: оценки Института энергетики НИУ ВШЭ и ИНЭИ РАН.

¹ В статье анализируется газовый рынок «Европы-41». При проведении расчетов использован модельный комплекс SCANNER [Макаров и др., 2011].

газа домохозяйствами, коммерческим сектором и промышленностью. Домохозяйства и коммерческий сектор в перспективе отдадут предпочтение электроэнергии как наиболее удобному энергоресурсу. В промышленности Европы в период посткризисного восстановления экономики и промышленного роста возможно временное увеличение потребления газа до 5–7% при сохранении долгосрочного тренда на снижение потребления газа в данном секторе. В транспортном секторе прогнозируется самый быстрый прирост потребления, однако абсолютные объемы использования газа останутся сравнительно небольшими – предполагается рост с текущих 2 до 6 млрд куб. м к 2025 г. на автомобильном и морском транспорте, чему будут способствовать, в частности, новые требования по выбросам при судоходстве в Балтийском море.

Таким образом, природному газу в среднесрочной перспективе предстоит жесткая конкурентная борьба на европейском рынке, в первую очередь в электроэнергетике.

Влияние политики и регулирования на позиции России на европейском газовом рынке

Еще в советские годы была построена система взаимоотношений в газовой сфере между СССР и европейскими потребителями, которая являлась частью комплексного сотрудничества между государствами. Решения лидеров стран позволяли заключать крупные контракты, которые потом ложились в основу строительства масштабных трубопроводных систем и поставок газа на многие десятилетия вперед. Экспорт газа из России в Европу в значительных объемах осуществляется уже около полувека и до последнего времени ни у кого не возникало сомнений в надежности поставок и взаимовыгодном характере сотрудничества. Но транзитные и геополитические проблемы XXI в. привели к постепенной политизации газового вопроса и вывели его из плоскости чисто коммерческого сотрудничества. Параллельно процесс европейской интеграции и новые подходы к регулированию, выводящие отрасль за границы национальной юрисдикции, создают совершенно новый фундамент для дальнейшего сотрудничества. Причем все контуры этого нового взаимодействия до сих пор окончательно не обозначены.

В рамках европейской торговли прямые двусторонние контракты на поставку газа с гарантиями цен и объемов все более уступают позиции краткосрочным продажам неизвестному в момент осуществления торгов покупателю, а условия новых долгосрочных контрактов планирует контролировать Еврокомиссия, следя за отсутствием в договорах зависимости цены и условий поставок от других элементов сотрудничества.

Существенное влияние на сотрудничество России и Европы в газовой сфере оказали требования по свободному доступу третьих сторон к трубопроводам в рамках Третьего энергопакета, в соответствии с которыми только 50% мощностей можно свободно использовать, а по остальным нужно договариваться об исключениях на уровне Еврокомиссии. Причем, как показывает переговорная практика последних лет, получить эти разрешения для проектов с российским участием оказывается далеко не всегда возможно. Уже было несколько примеров, когда проекты, одобренные национальными органами власти и регуляторами, в дальнейшем не получали необходимого одобрения на уровне Еврокомиссии.

Но во всем происходящем есть и отдельные положительные моменты. Так, при поставках российского газа теперь можно использовать и уже существующие мощности по транспортировке, вне зависимости от того, кто является их владельцем, что позволяет диверсифицировать географию поставок. Согласно Третьему энергопакету [European Commission, 2009], обязательства по развитию инфраструктуры переходят

к сетевому оператору (ранее эту функцию преимущественно осуществляли вертикально интегрированные компании – поставщики газа), который должен обеспечить создание и развитие необходимых мощностей в соответствии с ожидаемым уровнем спроса и поставок, что снимает, по сути, необходимость в колоссальных инвестициях со стороны производителей на строительство газотранспортных мощностей на территории Европы. Однако практическая реализация этих новых возможностей пока остается весьма неопределенной, особенно в условиях отсутствия ясного понимания по механизмам практической реализации новых крупномасштабных транспортных проектов.

Увеличить объемы продаж и выручку позволяет и участие ПАО «Газпром» в краткосрочной торговле. Но здесь многое будет зависеть от рыночной ситуации и трансформации условий долгосрочных контрактов.

В ответ на изменение рыночных условий и требований постепенно адаптируются и поставки из России – покупателям предоставляются скидки, используется частичная индексация по споту, меняются условия «бери или плати», в частности за счет переноса обязательств на будущие периоды. При неизменности докризисных формул контрактных цен (без изменений после 2008 г.) средневзвешенная цена российского газа при поставках в Европу в 2014 г. превысила бы фактическую цену реализации газа «Газпромом» в регион на 25%. В 2015 г. ПАО «Газпром» провел и экспериментальный аукцион, где европейские покупатели могли закупить газ на зимний период на выходе из ЕСГ с поставками на различные пункты сдачи в Европе. Практику таких аукционов предполагается продолжить и в будущем.

Одной из причин изменения контрактных условий и цен стали решения арбитражных судов по газовым поставкам между европейскими покупателями и Катаром, Алжиром, Норвегией, Россией в 2012–2013 гг., принятые преимущественно в пользу покупателей. Они вынудили поставщиков идти на уступки, а также стимулировали их разрешать споры в досудебном порядке.

В конце XX – начале XXI в., ориентируясь на опыт крупнейших мировых энергетических компаний, российский бизнес также стремился выстроить на внешних рынках производственные цепочки, обеспечивающие максимальную эффективность бизнеса. В газовой сфере это предполагало после пересечения российской границы операции транспортировки (в том числе с использованием собственных трубопроводных мощностей), хранения, сбыта конечным потребителям и даже приобретение/владение активами в области дальнейшего использования газа, включая производство электроэнергии. С точки зрения прибыльности бизнеса такие модели более оптимальны, чем обособленные виды деятельности, так как позволяют минимизировать издержки и обеспечивать гарантированный сбыт. Однако с точки зрения европейских регуляторов вертикальная интеграция не позволяет формировать нужный уровень конкуренции и препятствует развитию свободной торговли. В итоге были приняты законодательные меры, которые по факту препятствуют построению комплексных производственно-сбытовых цепочек в интересах одной компании. В этих условиях каждый вид бизнеса в Европе теперь приходится рассматривать обособленно, что значительно снижает его привлекательность для российских компаний и сужает их зону интересов до простых поставок с ограниченным участием в хранении и транспортировке (чаще в рамках уже имеющихся активов). Одновременно в исторически сложившемся принципе двусторонних взаимоотношений при заключении и реализации контрактов появляется третья сторона в лице Еврокомиссии, которая намерена контролировать и согласовывать различные аспекты сотрудничества.

Осложнение политических взаимоотношений между Россией и ЕС привело к ужесточению риторики и в отношении газового сотрудничества. Снижение зависимости

от российского газа стало одной из целей энергетической политики ЕС, а перебои в поставке российского газа – самыми резонансными кризисными сценариями развития рынка. На фоне текущего избыточного предложения газа и низкого спроса сложившаяся атмосфера создает угрозы не только для наращивания экспорта российского газа в Европу, но и для продления действующих контрактов по мере их истечения. Даже само сохранение уже подписанных контрактов в самых негативных сценариях может оказаться под вопросом.

Импорт в Европу и конкурентоспособность российского газа на рынке

Для оценки ситуации с импортом газа в Европу, потенциала его изменения и уровня конкуренции проведен анализ газового баланса региона и потенциального экспорта по странам-производителям. В 2006 г. рост спроса на газ в Европе сменился стагнацией, а затем – быстрым снижением (рис. 2). Учитывая большое количество факторов, оказывающих влияние на состояние рынка в среднесрочной и долгосрочной перспективах, среди экспертов нет единого мнения о дальнейшей динамике спроса на газ в Европе. По оценкам ИНЭИ РАН, имеются основания для восстановления повышательной динамики европейского потребления газа, но рекордные уровни спроса, отмечавшиеся в 2010 г., уже вряд ли когда-то окажутся достижимы.

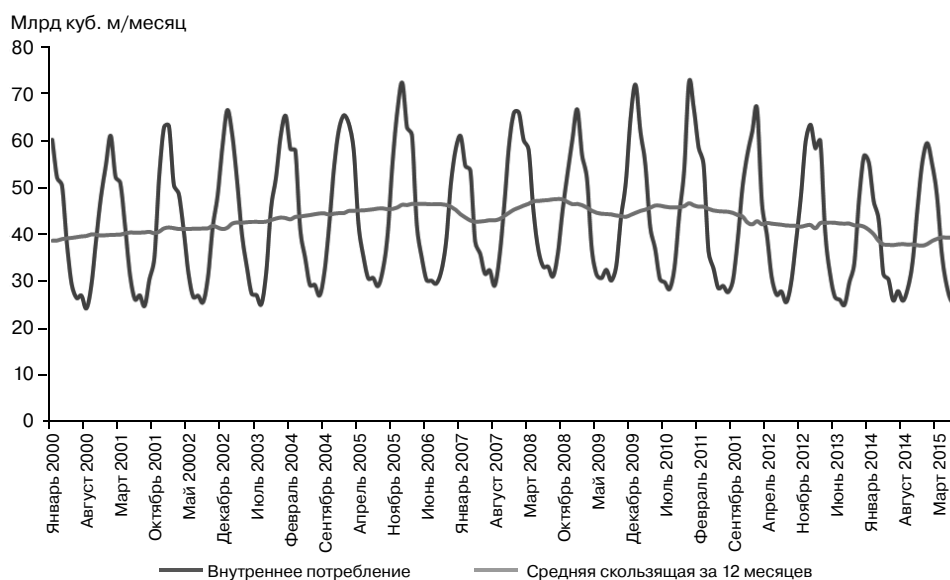


Рис. 2. Потребление газа в Европе

Источник: IEA [2015b], ИНЭИ РАН.

Одновременно со снижением спроса за 2005–2014 гг. почти на 20% снизилась добыча газа в Европе. Быстрое снижение добычи отмечалось в Великобритании, Германии, Италии, Дании. Из-за угрозы землетрясений были введены ограничения на добычу газа в Нидерландах. Ожидается, что в следующее десятилетие собственная добыча газа в регионе будет снижаться медленнее и к 2025 г. составит около 200 млрд куб. м (рис. 3).

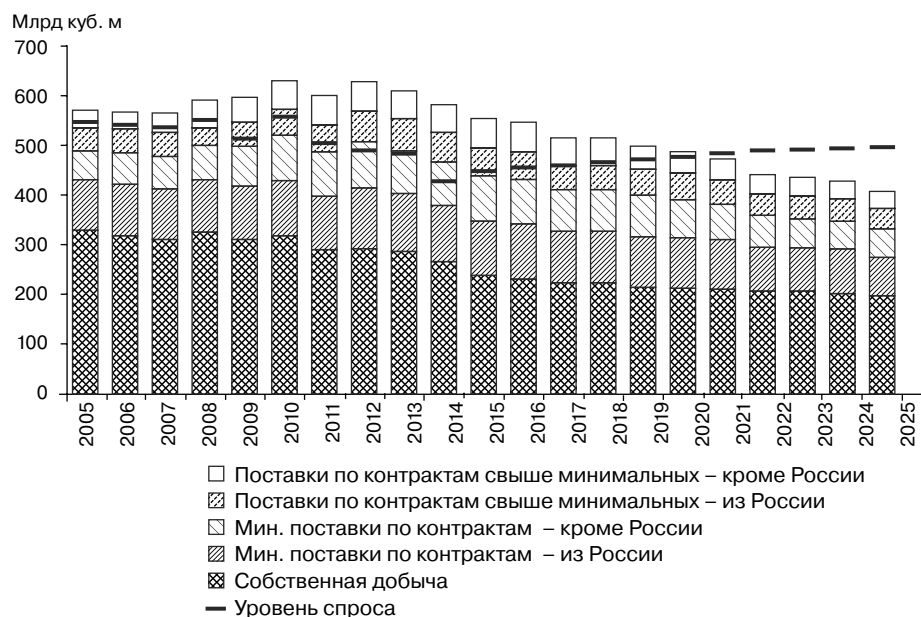


Рис. 3. Прогнозный газовый баланс Европы

Источник: IEA [2015a], ИНЭИ РАН.

За период 2010–2015 гг. из основных поставщиков трубопроводного газа сократил поставки в Европу Алжир, что связано с нехваткой газа для экспорта. Норвегия постепенно увеличивала поставки, а Россия показывала разнонаправленную динамику (рис. 4). При этом сильно уменьшились поставки СПГ, что происходило на фоне временной стабилизации объемов мировой торговли сжиженным газом и перенаправления потоков на азиатский рынок.

Согласно проведенным расчетам, при ожидаемом умеренном росте спроса в 2015–2025 гг. с 450 до 495 млрд куб. м европейская потребность в импорте газа повышается с 210 до 295 млрд куб. м. При этом потребность в импорте на 2015 г. практически полностью покрывается минимальными контрактными поставками газа в Европу и лишь к 2020 г. появляется незаконтрактованная ниша. К 2025 г. значительная часть долгосрочных контрактов на поставку газа в Европу истекает и следует ожидать, что часть этих объемов будет заменена краткосрочной торговлей.

Для оценки возможностей поставок газа в Европу по странам-производителям сверх объемов, экспортируемым ими в другие регионы, были проведены расчеты, в которых зафиксированы объемы экспорта в базовом сценарии по всем направлениям, кроме Европы. Свободные потенциальные объемы экспорта газа на 2025 г. составляют порядка 450 млрд куб. м, что в 1,5 раза превышает потребности Европы в импорте газа (рис. 5). Более 220 млрд куб. м приходится на Россию (с учетом возможности транзита газа через Украину). Существенно нарастить возможности поставок газа в Европу смогут Северная Америка (на 60 млрд куб. м), а также Ближний Восток и Каспийский регион (на 42 млрд куб. м). Таким образом, значительно расширяются возможности Европы по диверсификации импорта.

Следует отметить значительное расширение возможностей поставок СПГ на европейский рынок в ближайшие годы (рис. 6).

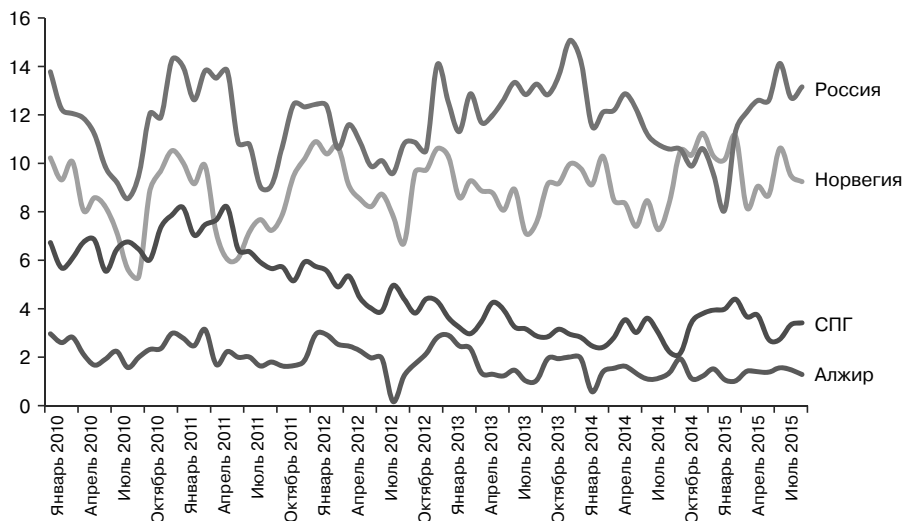


Рис. 4. Физические потоки газа в Европу, млн куб. м

Источник: IEA [2015a].

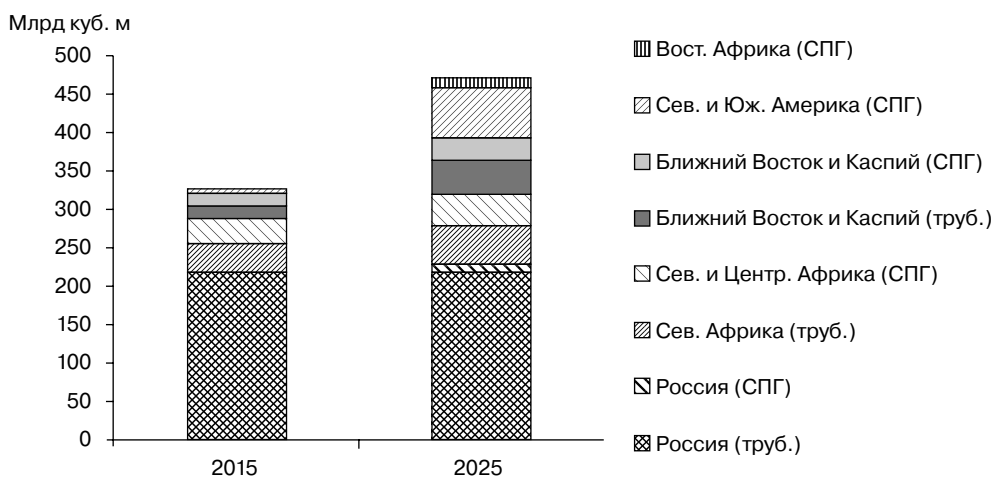


Рис. 5. Потенциальные возможности импорта газа в Европу по поставщикам

Источник: оценки Института энергетики НИУ ВШЭ и ИНЭИ РАН.

Изменения ожидаемого спроса на газ в Европе привели к неустребованности больших объемов потенциального предложения по сравнению с более ранними ожиданиями, в том числе порядка половины потенциальных поставок из России, и существенному снижению прогнозных замыкающих цен (рис. 7).

Конкурентоспособность предложения газа существенно отличается в зависимости от точек поставок в Европу и определяется суммарными затратами на поставку газа. У российского газа при оценке затрат есть отличительная особенность: уровень экспортной пошлины меняется в зависимости от цены реализации. Также следует учитывать и валютный фактор, так как в России основная часть расходов осуществляется в рублях.

В 2014–2015 гг., при существенном ослаблении курса рубля по отношению к доллару и евро, снизились и затраты на производство и транспортировку газа в России, выраженные в валюте, что улучшило конкурентные позиции российской нефтегазовой продукции на внешних рынках и снизило границы безубыточности производства и поставок.

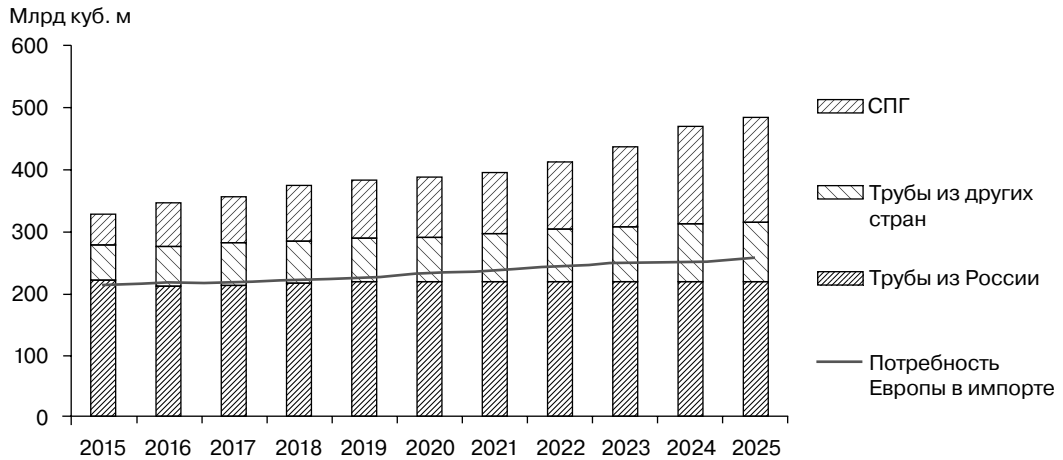


Рис. 6. Потенциальные возможности импорта сетевого газа и СПГ в Европу с учетом наличия инфраструктуры и возможностей поставщиков

Источник: оценки Института энергетики НИУ ВШЭ и ИНЭИ РАН.

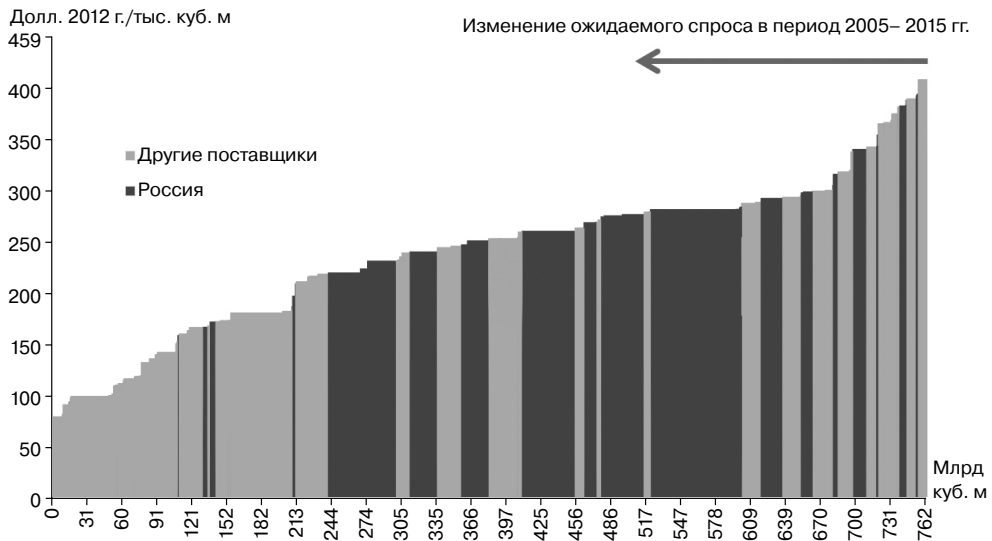


Рис. 7. Кривая предложения газа для Европы в 2025 г.

Источник: Кулагин, Митрова [2015].

Примечание. Кривая предложения подготовлена на основе анализа потенциального предложения газа в Европе с учетом собственной добычи за минусом поставок в другие регионы. Изменение спроса на газ показано в соответствии с оценками МЭА 2005 г. и 2014 г.

Согласно выполненным расчетам, в Западной Европе по конкурентоспособности российский газ уступает среди новых поставщиков только Ближнему Востоку (рис. 8). Самыми дорогими в этом регионе оказываются поставки из США, Канады, Мозамбика и Танзании. Российский газ будет более конкурентоспособен в Центральной и Восточной Европе из-за снижения затрат на транспортировку со стороны России и роста этих затрат от других поставщиков.

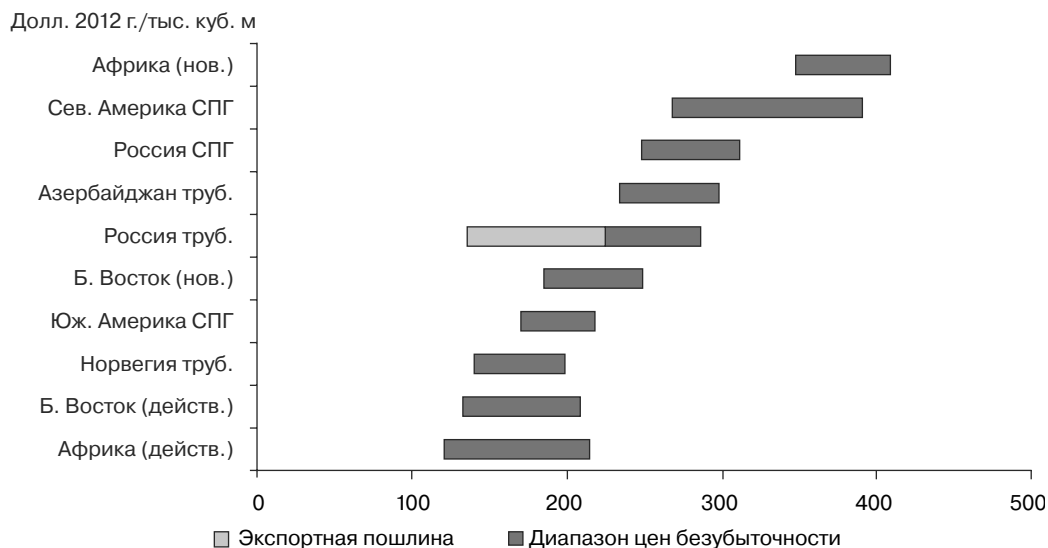


Рис. 8. Диапазон цен безубыточности при поставках газа в Западную Европу в 2025 г.

Источник: оценки Института энергетики НИУ ВШЭ и ИНЭИ РАН.

Оценка рыночной ситуации в зависимости от изменения ключевых факторов

Перспективы развития газового рынка Европы зависят от целого ряда факторов, ключевыми из которых являются спрос, возможности предложения, ценовые и контрактные условия поставок. При этом для принятия решений по проектам на уровне компаний и для ориентиров государственного планирования необходимо не только представлять наиболее вероятное видение развития ситуации, но и иметь возможность оценивать чувствительность рынка к различным изменениям. Для выполнения этих задач с использованием экономико-математического моделирования сформирован базовый сценарий развития рынка и выполнены дополнительные расчеты, позволяющие оценить его устойчивость к различным изменениям и последствия этих изменений для российских поставок газа и экспортной выручки.

Базовый сценарий

В базовом сценарии спрос на газ в Европе после 2015 г. возобновляет свой рост (на 0,1% в год до 2025 г.), а собственная добыча продолжит сокращаться (рис. 9). Прирост

импорта газа в Европу произойдет в основном за счет поставок из Африки, Ближнего Востока и Каспийского региона. На европейский рынок в объеме до 15 млрд куб. м выйдет СПГ из Северной Америки. Объемы экспорта газа из России стабилизируются (рис. 9).

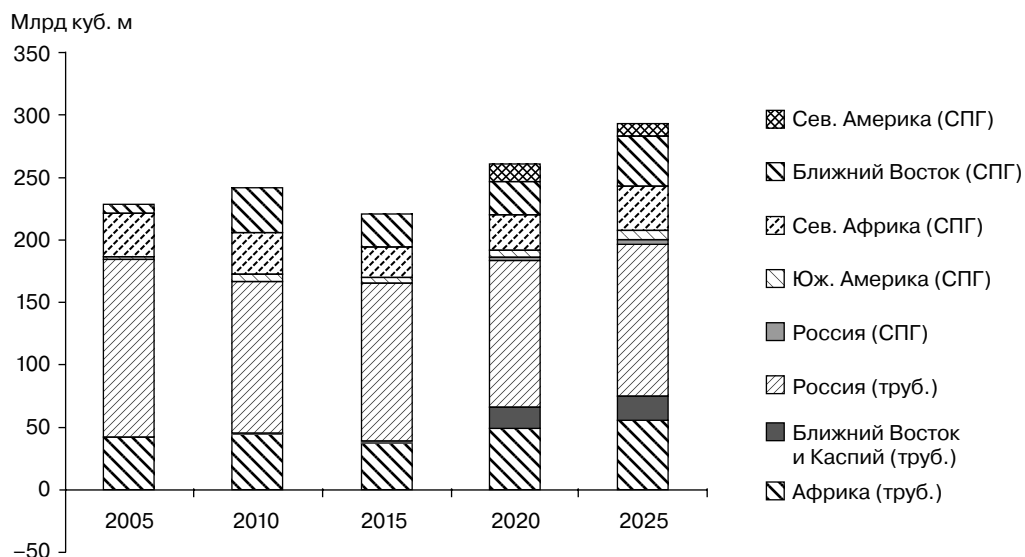


Рис. 9. Импорт газа в Европу, базовый сценарий

Источники: IEA [2014], ИНЭИ РАН, НИУ ВШЭ.

Спотовые цены на газ в Европе начнут постепенно повышаться с 2016 г. и к 2025 г. составят 308 долл. 2012/тыс. куб. м. Разница с ценами газа с нефтяной привязкой будет составлять порядка 50–70 долл. 2012/тыс. куб. м.

Оценка влияния ключевых факторов

Для оценки чувствительности газового рынка Европы к изменению влияющих факторов рассмотрены сценарии с принятием дополнительных мер в области энергоэффективности и стимулирования ВИЭ, низкого спроса в Азии, высокого производства на Ближнем Востоке и ускоренного роста европейской и мировой экономики.

Стимулирование энергоэффективности и производства ВИЭ приводит к падению потребления газа в Европе к 2025 г. на 12% по сравнению с базовым сценарием. Между поставщиками усиливается конкуренция, в результате которой уменьшаются поставки из всех регионов, но в большей степени это касается импорта СПГ, который перераспределяется на глобальном рынке. Избыток предложения приводит и к вполне ожидаемому падению цен на 16 долл./тыс. куб. м (табл. 2).

Низкий спрос в Азии также приводит к избытку предложения. Но в этом случае объемы поставок СПГ в Европу растут за счет объемов, оказавшихся невостребованными на восточном направлении. Таким образом, поставщики азиатского направления частично сократили объемы производства и частично переориентировались на другие рынки. Дополнительно пришедший в Европу СПГ вытеснил в основном российские поставки, а благодаря снижению цен на 3 млрд куб. м вырос спрос.

Рост производства газа на Ближнем Востоке приводит к наращиванию поставок из региона как в Европу, так и в Азию. В результате вытесняется более дорогой газ других производителей. Российские поставки в Европу падают на 13 млрд куб. м. Следует отметить, что достаточно скромное влияние на рынок наращивания поставок на Ближнем Востоке объясняется малым диапазоном рассматриваемого прогнозного периода, так как расчеты проводились с учетом инвестиционных циклов, необходимых для реализации новых проектов. В долгосрочной перспективе у региона есть потенциал для более существенного наращивания объемов производства газа и создания необходимой инфраструктуры для экспорта.

Таблица 2. Основные показатели европейского газового рынка («Европа-41») по состоянию на 2025 г.

	Потребление, млрд куб. м	Спотовые цены, долл. 2012/тыс. куб. м	Импорт из России, млрд куб. м	Импорт с Ближнего Востока, Африки и Каспия, млрд куб. м	Импорт из США, млрд куб. м
Показатели на 2010 г.	556	261	122	115	0
Показатели на 2014 г.	428	290	123	67	0
Базовый вариант	495	308	124	151	12
Дополнительные меры в области энергоэффективности и поддержки ВИЭ	438	292	109	117	6
Низкий спрос в Азии	498	286	107	166	17
Рост производства газа на Ближнем Востоке	496	297	111	168	9
Ускоренный рост европейской и мировой экономики	508	356	144	129	28

Источник: оценки Института энергетики НИУ ВШЭ и ИНЭИ РАН.

Ускоренный рост европейской и мировой экономик создает наиболее благоприятные условия для экспортеров газа. Одновременно увеличиваются спрос, цены и объемы импорта. Но структура импорта меняется. Газ из Ближнего Востока и Африки частично переходит на азиатский рынок, где прирост спроса более значителен, чему способствует логистика поставок, которая позволяет без особых усилий их перенаправить. Освободившуюся нишу в Европе занимают поставки из России и Северной Америки.

Варианты изменения ценообразования на российский газ в Европе

Система торговли газом на европейском рынке трансформируется. Активно развивается спотовый рынок. Поставщики стремятся адаптировать свои долгосрочные контракты к рыночным условиям, делая их более конкурентоспособными и параллельно минимизируя риски опротестования условий поставок в суде. В то время как одни экспортеры в контрактах полностью или частично переходят на спотовую привязку, другие не уходят от нефтяной индексации, но смягчают другие условия. В этих условиях

для всех поставщиков важным является вопрос дальнейшей стратегии на рынке. Чтобы оценить преимущества и недостатки различных вариантов экспортной политики России в части ценообразования на газ, проведена серия расчетов. Основным оцениваемым критерием принята экспортная выручка, определяемая на основе объемов поставки и цен реализации.

В расчетах предполагается плавное восстановление цен на нефть с 2016 г. до уровня 94 долл. 2014/барр. к 2025 г. Спотовые цены также растут, но меньшими темпами. В результате самая высокая цена реализации газа оказывается именно в сценариях с максимальной нефтяной привязкой. Но потребитель в этом случае осуществляет отбор на уровне минимальных контрактных обязательств и отказывается от продления договоров. В итоге объемы поставок и экспортная выручка оказываются минимальными из всех рассчитанных сценариев.

Другой крайний случай в виде отказа от всех контрактов и реализации только на спотовом рынке приводит к снижению объемов поставок за счет потери части клиентов, по разным причинам переориентировавшихся на закупки у других поставщиков.

Наиболее благоприятный вариант с точки зрения выручки оказывается в ситуации, когда Россия сохраняет свои контракты в объемном выражении, но максимально приближает цену к рыночной за счет скидок или частичной индексации по споту, а параллельно ведет дополнительные продажи на краткосрочном рынке, или в виде аукционов, эксперименты по которым начались в 2015 г.

Одним из самых важных моментов являются подходы к условиям отбора газа сверх минимальных контрактных обязательств. Рынок функционирует таким образом, что нет необходимости брать газ сверх обязательств в условиях, когда можно на краткосрочном рынке купить дешевле. Но если этот рынок оказывается дороже, то лучше отобрать дополнительно контрактный газ. Таким образом, объемы выше обязательств «бери или плати» в условиях дефицита сдерживают рост спотовых цен, задавая фактически верхнюю планку и делая долгосрочные контракты самими дорогими, независимо от рыночной ситуации. Именно поэтому для поставщиков целесообразно минимизировать диапазон свободного отбора и не стремиться устанавливать льготные условия закупки по нему.

Заключение

Газовый рынок Европы уже сложно оценивать как высокоперспективный для наращивания объемов экспорта российского газа. Быстрый рост спроса уходит в прошлое, темпы падения собственной добычи снижаются, но расширяется число поставщиков газа и объемы возможных поставок. Усиливается конкурентная борьба как между поставщиками газа, так и между топливами на энергетическом рынке Европы. Велика вероятность ценовых войн на рынке в ближайшее десятилетие, прежде всего с американским СПГ. В этих условиях для России чрезвычайно важно вести экспортную политику, способную гибко адаптироваться к рыночным условиям.

Регуляторные изменения в ЕС приводят к необходимости смены стратегии работы на рынке, которая действовала в предыдущие десятилетия. Теперь сложно выстроить цепочку вертикальной интеграции или реализовывать транспортные проекты на двусторонней основе без оглядки на Еврокомиссию. Но есть возможность сэкономить средства на строительстве новых трубопроводных систем, требуя от ЕС реализации данных проектов в рамках новых условий законодательства. Европейский рынок останется основным по объемам экспорта российского газа на ближайшие десятилетия, но

удержание рыночной ниши и обеспечение интересов российских компаний потребует скоординированной работы российского бизнеса и государственных органов при взаимодействии с европейскими коллегами как на политическом, так и на экономическом уровне.

Литература

Кулагин В.А., Митрова Т.А. (ред.) (2015) Газовый рынок Европы: утраченные иллюзии и робкие надежды. М.: НИУ ВШЭ – ИНЭИ РАН.

Макаров А.А., Митрова Т.А., Кулагин В.А., Филиппов С.П. (2011) SCANNER: модельно-информационный комплекс. М.: ИНЭИ РАН.

CEER (2015a) Security of Gas Supply: A CEER Concept Paper. Brussel: CEER.

CEER (2015b) Status Review of Renewable and Energy Efficiency Support Schemes in Europe in 2012 and 2013. Brussel: CEER.

European Commission (2001) Directive 2001/80/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on the Limitation of Emissions of Certain Pollutants into the Air from Large Combustion Plants // Official Journal of the European Communities (electronic journal). L 309. Vol. 44. P. 1–21. Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0080&from=EN> (дата обращения: 02.12.2015).

European Commission (2009) Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 Concerning Common Rules for the Internal Market in Natural Gas and Repealing Directive 2003/55/EC // Official Journal of the European Communities (electronic journal). L 211. Vol. 52. Ch. 3. Art. 13.2. Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0073&from=EN> (дата обращения: 02.12.2015).

European Commission (2010) Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on Industrial Emissions (Integrated Pollution Prevention and Control) // Official Journal of the European Union (electronic journal). L 334. Vol. 53. P. 17–50. Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2010:334:FULL&from=EN> (дата обращения: 02.12. 2015).

European Commission (2014a) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a Policy Framework for Climate and Energy in the Period from 2020 to 2030 COM/2014/015 final. Brussel: European Commission.

European Commission (2014b) Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Energy Efficiency and its Contribution to Energy Security and the 2030 Framework for Climate and Energy Policy COM/2014/0520 final. Brussel: European Commission.

European Commission (2014c) Communication from the Commission to the European Parliament and the Council European Energy Security Strategy COM/2014/0330 final. Brussel: European Commission.

IEA (2014) Natural Gas Information. Режим доступа: <https://www.iea.org/Textbase/nptoc/Gas2014ТОС.pdf> (дата обращения: 02.12.2015).

IEA (2015a) Energy Statistics. Режим доступа: <http://www.iea.org/statistics/> (дата обращения: 02.12.2015).

IEA (2015b) Natural Gas Monthly. Режим доступа: <http://www.iea.org/statistics/topics/naturalgas/> (дата обращения: 02.12.2015).

The Prospects for Russian Gas in the European Market within the Context of Changing Market Conditions, Regulatory Environment and the EU Policy

V. Kulagin, S. Melnikova, A. Galkina, E. Osipova, E. Kozina

Viatcheslav Kulagin – Head, Centre for International Energy Market Studies ERI RAS, Deputy Head Centre for International Energy Market Studies of the Institute of Energy of the National Research Institute Higher School of Economics (IE HSE); Nagornaya st., 31, k. 2, 117186 Moscow, Russian Federation; E-mail: vakulagin@hse.ru

Svetlana Melnikova – Analyst, Centre for International Energy Market Studies ERI RAS, Research fellow Institute of Energy of the National Research Institute Higher School of Economics (IE HSE); Nagornaya st., 31, k. 2, 117186 Moscow, Russian Federation; E-mail: s.melnikova@inbox.ru

Anna Galkina – Research Fellow, The Energy Research Institute of the Russian Academy of Sciences (ERI RAS); Nagornaya st., 31, k. 2, 117186 Moscow, Russian Federation; E-mail: annegalkina@gmail.com

Ekaterina Osipova – Research engineer, The Energy Research Institute of the Russian Academy of Sciences (ERI RAS); Nagornaya st., 31, k. 2, 117186 Moscow, Russian Federation; E-mail: OsipovaEkaterina91@yandex.ru

Elena Kozina – Research Fellow, The Energy Research Institute of the Russian Academy of Sciences (ERI RAS), Research fellow of the Institute of Energy of the National Research Institute Higher School of Economics (IE HSE); Nagornaya st., 31, k. 2, 117186 Moscow, Russian Federation; E-mail: zelenakoz@yandex.ru

Abstract

This article presents the results of an integrated study of the current state of the natural gas market in Europe and its prospective development. It examines energy policy, demand, the competitive ability of gas suppliers, and the dynamics of external supply. It focuses especially on the impact of the European Union's current and prospective gas market legislation, which, in effect, forms a radically different gas market architecture and changes the operating conditions for all gas suppliers, including Russia. In order to assess market stability, the article evaluates future changes in the European market using economic and mathematical optimization modelling as well as the influence of various external and internal factors on the market. It offers conclusions on the priority aspects of energy policy that apply to Russian gas exports to Europe.

Key words: European Union, Russia, gas, regulation, contracts, energy policy, export policy

References

CEER (2015a) *Security of Gas Supply: A CEER Concept Paper*. Brussel: CEER.

CEER (2015b) *Status Review of Renewable and Energy Efficiency Support Schemes in Europe in 2012 and 2013*. Brussel: CEER.

European Commission (2001) Directive 2001/80/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on the Limitation of Emissions of Certain Pollutants into the Air from Large Combustion Plants. *Official Journal of the European Communities (electronic journal)*, L 309, vol. 44, pp. 1–21. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0080&from=EN> (accessed 02 December 2015).

European Commission (2009) Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 Concerning Common Rules for the Internal Market in Natural Gas and Repealing Directive 2003/55/EC. *Official Journal of the European Communities (electronic journal)*, L 211, vol. 52, Ch. 3, Art. 13.2. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0073&from=EN> (accessed 02 December 2015).

European Commission (2010) Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on Industrial Emissions (Integrated Pollution Prevention and Control). *Official Journal of the European Union (electronic journal)*, L 334, vol. 53, pp. 17–50. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2010:334:FULL&from=EN> (accessed 02 December 2015).

European Commission (2014a) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a Policy Framework for Climate and Energy in the Period from 2020 to 2030 COM/2014/015 final*. Brussel: European Commission.

European Commission (2014b) *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Energy Efficiency and its Contribution to Energy Security and the 2030 Framework for Climate and Energy Policy COM/2014/0520 final*. Brussel: European Commission.

European Commission (2014c) *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council European Energy Security Strategy COM/2014/0330 final*. Brussel: European Commission.

IEA (2014) *Natural Gas Information*. Available at: <https://www.iea.org/Textbase/nptoc/Gas2014TOC.pdf> (accessed 02 December 2015).

IEA (2015a) *Energy Statistics*. Available at: <http://www.iea.org/statistics/> (accessed 02 December 2015).

IEA (2015b) *Natural Gas Monthly*. Available at: <http://www.iea.org/statistics/topics/naturalgas/> (accessed 02 December 2015).

Kulagin V.A., Mitrova T.A. (eds.) (2015) *Gazovyj rynek Evropy: utrachennye illjuzii i robkie nadezhdy* [Gas Market of Europe: Lost Dreams and Shy Hopes]. Moscow: NRU HSE – ERI RAS (in Russian).

Makarov A.A., Mitrova T.A., Kulagin V.A., Filippov S.P. (2011) *SCANNER: model'no-informacionnyj kompleks* [SCANNER: Model and Information Complex]. Moscow: ERI RAS (in Russian).

Управление природными ресурсами: влияние сырьевого бума на макроэкономические показатели, промышленный рост и благосостояние в Индонезии

М.М. Вихардья

Вихардья Мария Моника — специалист по вопросам бедности в представительстве Всемирного банка в Джакарте; Bursa Efek Jakarta, Indonesia; Tower 2, Lantai 12, Jakarta; E-mail: mariamonicawihardja@gmail.com

Окончание периода сырьевого бума в 2012 г. вновь подвергло Индонезию рискам ценовых колебаний на сырьевых рынках. В статье рассматривается опыт Индонезии в сфере управления природными ресурсами как в период сырьевого бума 2001–2012 гг., так и в последующие годы. Наблюдается значительное сходство индонезийского пути развития с аналогичным опытом других стран с положительным энергобалансом, что в том числе проявляется в форме «вытеснения» несырьевых отраслей экономики, протекционизма в торговле, неэффективности фискальной политики, медленного развития человеческого капитала, растущего неравенства, а также ухудшения состояния окружающей среды.

Торговые меры, принятые в период после глобального финансового кризиса 2008–2009 гг., были направлены на поддержку внутреннего рынка и отечественных производителей, а также на увеличение добавленной стоимости сырьевых товаров путем развития перерабатывающих мощностей. В частности, данный курс отражен в законах о торговле и о промышленности 2014 г. и запрете экспорта минерального сырья, принятом в 2009 г. и вступившем в силу в 2014 г. Индонезия должна перенимать опыт других стран в управлении доходами от экспорта природных ресурсов, в частности, посредством механизма товарного фонда с учетом национальной специфики. Также необходимо наращивать темпы реиндустриализации, производительность труда в сельскохозяйственном секторе (помимо добычи пальмового масла) и потенциал роста в сфере услуг, в том числе туризма и творческой индустрии, содействовать диверсификации производства и торговли. В рамках политики по управлению ресурсами необходимо предусмотреть более жесткие экологические нормы¹.

Ключевые слова: Индонезия, сырьевой бум, структурные преобразования, антициклическая фискальная политика, неравенство, деградация окружающей среды

Введение

Сырьевой бум 2001–2012 гг., не принимая во внимание период мирового финансового кризиса в 2008 г., подчеркнул уязвимость ресурсо-ориентированной экономики Индонезии к внешним шокам. Индонезия не впервые испытала сырьевой бум и была вынуждена впоследствии прибегнуть к корректировке экономической политики. В 1970-е годы имели место два скачка цен на нефть – в 1973–1974 гг. и в 1979–1980 гг. В начале 1980-х годов Индонезии удалось принять меры, позволившие избежать

¹ Перевод выполнен м.н.с. Центра исследований глобального управления Института международных организаций и международного сотрудничества НИУ ВШЭ А.Г. Сахаровым.

Материал поступил в редакцию в мае 2015 г.

негативных последствий. Политическая экономия 1980-х и, в частности, технократы так называемой Мафии Беркли, оказали значительное влияние на экономическую политику президента Сухарто, проводимую под его четким руководством. Период после нефтяного бума в конце 1980-х и на протяжении 1990-х годов характеризовался подъемом индонезийской промышленности, ростом производства товаров и экспорта, что способствовало поддержанию высоких среднегодовых темпов роста экономики – около 7%. Окончание сырьевого бума в 2012 г. вновь выявило уязвимость Индонезии к рискам ценовой волатильности на рынках сырья. В рамках данной работы рассматривается опыт Индонезии в сфере управления природными ресурсами как в период сырьевого бума 2001–2012 гг., так и в последующие годы. Какие выводы могут быть сделаны на основе данного опыта? «Основным вызовом “ресурсного проклятия” является прохождение страной периода окончания бума» [Garnaut, 2015].

В данной статье утверждается, что сырьевой бум 2001–2012 гг. был шагом назад на пути индустриализации индонезийской экономики, подпитываемой ростом потребления и добывающей промышленности. Это стало очевидно по окончании бума, в 2012 г., когда наблюдалось снижение большинства основных экономических показателей. Доходы от продажи природных ресурсов по высоким ценам были потрачены на плохо таргетированные энергетические субсидии, а не на продуктивные инвестиции, например, в развитие инфраструктуры и/или создание резервного фонда. Значительная доля экспорта сырья вызвала легкую форму «голландской болезни», что способствовало вытеснению несырьевых отраслей экономики. Кроме того, в период сырьевого бума в Индонезии существенно повысился уровень неравенства, а также ухудшилось состояние окружающей среды. Опыт Индонезии в этом отношении коррелирует с аналогичным опытом других государств, обладающих большими запасами природных ресурсов [ODI, 2006].

Успешный опыт экономической стабилизации в Индонезии в период после нефтяного бума 1970-х годов

В 1973–1974 гг. и 1979–1980 гг. Индонезия получала высокие доходы от повышения нефтяных цен (табл. 1). Это позволило стране преодолеть проблемы платежного баланса и бюджетных ограничений, унаследованных еще с периода правления Сукарно. Очень важно, что Индонезия использовала нефтяные доходы для осуществления масштабных программ развития, в том числе строительства объектов инфраструктуры, развития социальной сферы в сельской местности и отдаленных регионах [Thee, 2008]. Многие из этих региональных проектов осуществлялись в рамках так называемой президентской инструкции (Instruksi Presiden). Индонезия не была единственной страной, зависимой от сырьевых доходов в вопросах осуществления региональных программ развития. Многие развивающиеся страны достигали высоких темпов экономического роста на ранних стадиях догоняющего развития именно за счет использования государственных доходов от сырьевой ренты в целях содействия развитию [Hill, 2000; Garnaut, 2015].

Несмотря на то, что нефтяные доходы были использованы в целях содействия развитию регионов страны, период сырьевого бума 1970-х годов совпал с проведением в Индонезии политики импортозамещения и индустриализации. Нефтяной бум 1970-х годов способствовал принятию Индонезией одной из наиболее внутренне ориентированных стратегий развития промышленности среди азиатских стран. В ходе первой «простой» фазы импортозамещения Индонезия ввела тарифные и нетарифные ограничения, в том числе полный запрет импорта некоторых видов товаров, производимых

Таблица 1. Экспорт нефти в Индонезии, 1969/70 – 1975/76 гг.

Период	Экспорт нефти, млн долл. США
1969/70	384
1972/73	965
1973/74	1,729
1974/75	3,727
1975/76	4,204

Источник: Thee [2008].

в стране, позволив отечественным производителям потребительских товаров занять внутренний рынок. В конце 1970-х годов Индонезия приступила к осуществлению второй «простой» фазы политики импортозамещения, включавшей «углубление структуры промышленности». Правительство выступило с государственной программой импортозамещения, подразумевавшей создание ряда первичных отраслей экономики, находящихся в государственной собственности. Однако государственный план «углубления структуры промышленности» оказался лишь «масштабным мероприятием по импортозамещению, не имевшим никакого отношения к повышению эффективности и экспортного потенциала» [Thee, 2009; Negara, Wihardja, 2015]. Более того, «эта промышленная стратегия была поддержана государственным/военным бюрократическим аппаратом, чьим экономическим интересам отвечало создание новых масштабных государственных отраслей промышленности» [Ibid.]. Правительством также были выдвинуты «программы удаления», в рамках которых производители обязывались использовать все больше отечественных деталей и комплектующих. Эта инициатива негативно сказалась на экспортно-ориентированных компаниях, испытывавших необходимость в высококачественных комплектующих. «Программа удаления» не достигла ожидаемого результата – Индонезия до сих пор зависит от импорта промышленных товаров [Negara, Wihardja, 2015].

После десятилетия высоких цен на нефть в 1970-е годы Индонезия начала испытывать недостаток средств, вызванный падением цен в 1982 г. и 1986 г. С целью снижения зависимости от экспорта энергоносителей, страна отошла от политики импортозамещения, приняв экспортно-ориентированную стратегию развития промышленности. Окончательный переход к поддержке экспорта был совершен лишь в 1986 г., после второго, более существенного, чем в 1982 г., падения цен на нефть. В результате у экспортеров появилась возможность покупать сырье у иностранных и отечественных производителей по международным ценам. Правительство также начало проводить активную курсовую политику с целью поддержания эффективного валютного курса на конкурентном уровне для стимулирования несырьевого экспорта. Было также принято новое налоговое законодательство, призванное компенсировать падение нефтяных доходов посредством повышения подоходных, корпоративных налогов, налога на добавленную стоимость, а также проведения более жесткой фискальной политики [Thee, 2008]. Была проведена дерегуляция банковского сектора, банкам с государственным участием было позволено свободно определять процентные ставки, кредитные лимиты также были подняты. Продолжая курс на снижение зависимости от экспорта нефти и природного газа, правительство приняло ряд мер по улучшению инвестиционного климата как для отечественных, так и для иностранных инвесторов, путем устранения сложных регуляторных механизмов [Ibid.]. Наряду с реформами в сфере торговли индонезийское правительство также провело дерегуляцию прямых иностранных инве-

стиций, сняв ограничения, введенные в 1974 г. Наиболее значительная либерализация прямых иностранных инвестиций произошла в 1994 г.

Комплекс реформ 1983 г. успешно нивелировал негативные последствия падения нефтяных цен для индонезийской экономики. Основная заслуга в результативности реформ была приписана влиятельным технократам, являвшимся советниками Сухарто. К началу 1990-х годов экономика была в значительной степени диверсифицирована и не зависела исключительно от конъюнктуры сырьевых рынков (табл. 2). Ускоренный рост экспортно-ориентированных инвестиций в новых индустриальных странах (НИС), таких как Республика Корея, Япония, Тайвань, Гонконг и Сингапур, стал результатом как «факторов притяжения», так и «факторов отталкивания». «Факторы притяжения» включают все вышеозначенные торговые и инвестиционные реформы, в то время как «факторами отталкивания» можно считать значительное повышение курсов валют НИС и быстрый рост размеров оплаты труда в этих государствах, отмену валютного контроля тайваньским правительством в 1986 г., поддержку корейским правительством инвестиций отечественных компаний в страны Юго-Восточной Азии, а также развитие зоны свободной торговли Батам с расчетом на то, что туда могут быть перемещены сингапурские трудоемкие производства [Thee, 2008].

Таблица 2. Промышленный рост в Индонезии и ряде стран АСЕАН, 1965–1996 гг.

Год	Добавленная стоимость в промышленности, млн долл. США		Добавленная стоимость в промышленности, % к ВВП		Экспорт промышленных товаров, % к общему экспорту	
	1970 г.	1996 г.	1965 г.	1996 г.	1965 г.	1996 г.
Индонезия	994	58,244	8	25	4	51
Малайзия	500	34,030	9	34	6	76
Филиппины	1,622	18,908	20	23	6	84
Таиланд	1,130	51,525	14	29	3	73

Источник: Thee [2008].

В 1990-е годы Индонезии удалось провести индустриализацию посредством быстрого увеличения экспорта промышленных товаров. В то время Китай еще не доминировал на мировом рынке в данной отрасли. Индонезийская экономика также обладала избытком рабочей силы, что привлекало в страну трудоемкие производства. Еще одним фактором относительно быстрой индустриализации страны была значительно меньшая, по сравнению с современной ситуацией, степень фрагментации производственных сетей. Это позволило Индонезии достичь соотношения экспорта промышленных товаров к ВВП в 25%, и 51% к общему объему экспорта в 1996 г. (табл. 2).

Сырьевой бум 2001–2012 гг.: период высоких цен на сырье

Успешная экономическая стратегия конца 1980 – начала 1990-х застопорилась в политической, социальной и экономической нестабильности в период азиатского финансового кризиса 1997–1998 гг. Повсеместная коррупция, кумовство и сговор, сопутствовавшие высоким темпам экономического роста в 1980-е и 1990-е годы, привели к политической и социальной нестабильности, вызванной девальвацией рупии и крахом банковского сектора с последующим коллапсом реального сектора экономики. К 1999 г. удалось вос-

становить политическую стабильность путем перехода к избирательной демократии нового образца. К этому времени международная экономическая ситуация коренным образом изменилась. Китай демонстрировал беспрецедентные темпы экономического роста вследствие открытия внутренних рынков, он занял лидирующие позиции в сфере экспорта промышленной продукции трудоемких производств. Двухзначные темпы роста в Китае и Индии подстегнули глобальный спрос на ресурсоемкую продукцию, что оказало существенное влияние на цены. Конкурентоспособность Китая в сфере производства промышленных товаров нижнего ценового сегмента в сочетании с резким повышением цен на сырьевые товары обусловила возвращение добывающим мощностям Индонезии статуса конкурентного преимущества страны в международной торговле [Garnaut, 2015]. Азиатский финансовый кризис 1997–1998 гг. также негативно сказался на индонезийской промышленности, вернувшейся от двухзначных темпов роста, фиксировавшихся до кризиса, к низким однозначным показателям. Предприятия, в высокой степени зависимые от импортных комплектующих, не могли продолжать работу в связи с девальвацией рупии в сочетании со значительным падением покупательной способности индонезийцев и коллапсом банковского сектора.

Однако вскоре после азиатского финансового кризиса 1997–1998 гг., который вынудил президента Индонезии Сухарто уйти в отставку после 32 лет правления, резкое повышение цен на пальмовое масло и уголь (рис. 1), в сочетании с началом практики выдачи региональными правительствами лицензий на добывающую деятельность и переходом от договорного к лицензионному порядку в горнодобывающем секторе, привело к росту добычи пальмового масла и угля, ставших основными драйверами роста экспорта в период сырьевого бума 2001–2012 гг.

Доля промышленных товаров в индонезийском экспорте также существенно снизилась в результате сдвига от промышленно-ориентированной к сырьевой модели развития за счет повышения доли сельского хозяйства и угольной промышленности (рис. 2). К 2014 г. пальмовое масло и уголь возглавили список экспортных товаров, составив в совокупности около 20% общего объема экспорта страны (рис. 3). В 1999 г. этот список возглавляли нефть, нефтепродукты и природный газ. Успешный опыт диверсификации экономики в период после окончания нефтяного бума был нивелирован. «С началом сырьевого бума в ранних 2000-х годах важность промышленности и перерабатывающей отрасли в структуре экспорта снизилась по отношению к сырьевому сектору» [World Bank, 2014a]. При детальном анализе структуры экспорта промышленных товаров с разделением на группы переработанного сырья и других промышленных товаров действительно наблюдается снижение роли производственного сектора (рис. 3). Экспорт индонезийских товаров в Китай (второе крупнейшее направление экспорта Индонезии) расширился за счет увеличения доли добывающей отрасли и сельского хозяйства (рис. 4).

Окончание сырьевого бума и его точный срок не были предсказуемыми. Несмотря на то, что предложение некоторых видов сырья, важных для Индонезии с точки зрения обеспечения экспортного потенциала (например, пальмовое масло), крайне неэластично, избыточное количество сырья на рынке привело к снижению цен по мере ослабления спроса. Также негативно сказались на уровне цен и замедление роста в странах – крупнейших импортерах индонезийского пальмового масла – Китае и Индии. Структурные реформы в Китае привели к резкому падению темпов роста в этой стране. Показатели роста ВВП Индии также снизились в 2 раза за последние несколько лет. Так как существуют товары – субституты пальмового масла, такие как соевое масло, снижение цен на них приводит к сокращению спроса и, соответственно, цен на пальмовое масло.

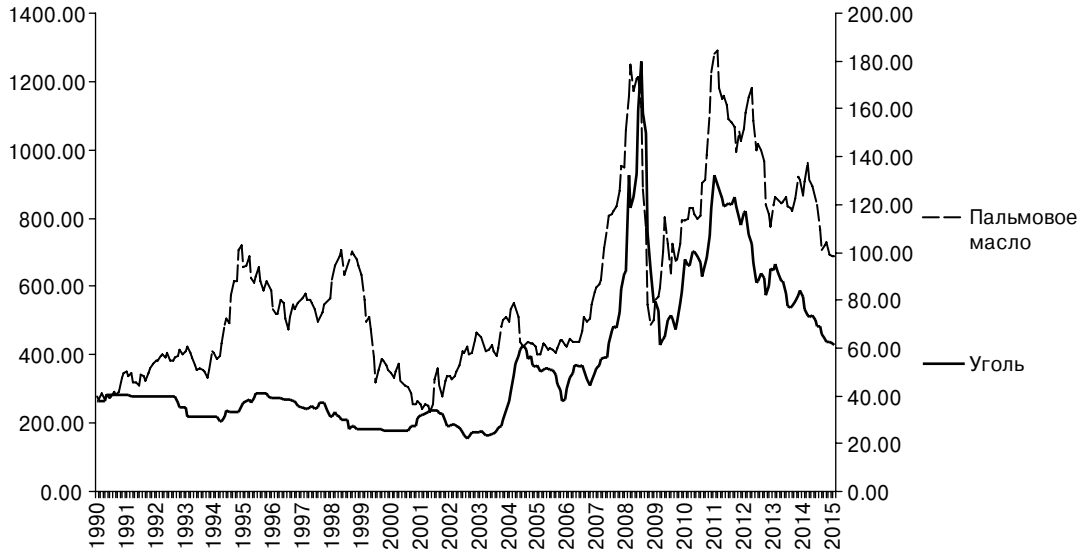


Рис. 1. Цены на уголь и пальмовое масло, 1999 – 2-й квартал 2015 г.

Источник: WB Pink Sheet.

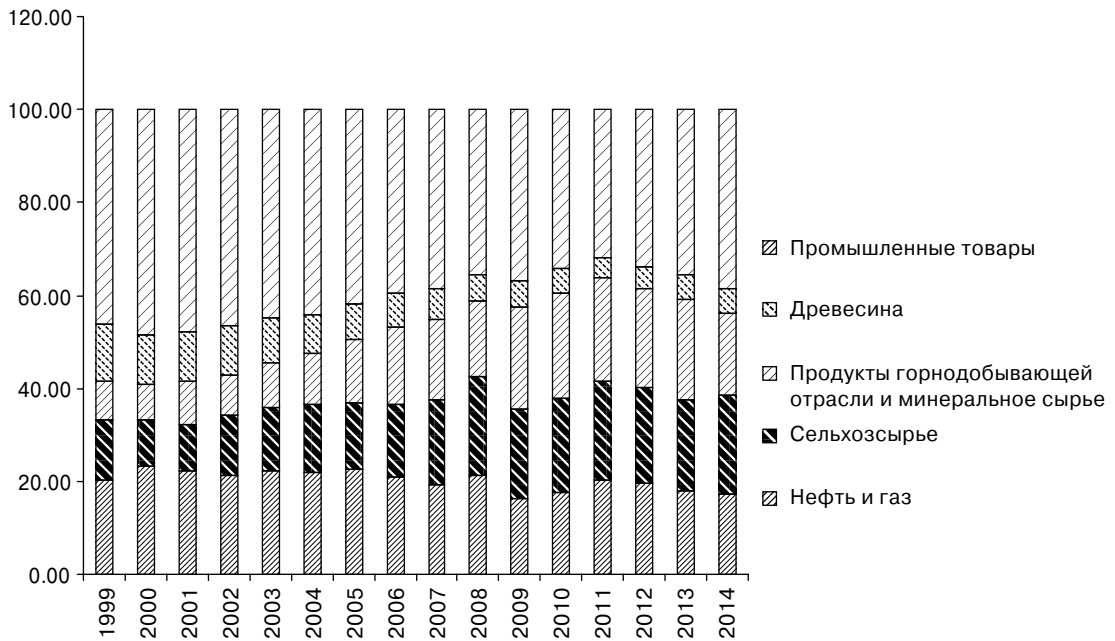


Рис. 2. Структура экспорта по товарным группам, 1999–2014 гг.

Источник: расчеты персонала Всемирного банка.

Таблица 3. Структура экспорта, % к общему объему экспорта

Товарная группа	%, 2014 г.	Товарная группа	%, 1999 г.
Уголь	11,82	Нефть/нефтепродукты	9,28
Пальмовое масло	9,91	Природный газ	8,95
Природный газ	9,75	Одежда	7,93
Химические продукты	6,84	Фанера	5,24
Нефть/нефтепродукты	5,40	Прочие промышленные товары	5,21
Одежда	4,40	Химические продукты	4,48
Прочие промышленные товары	3,41	Бумага и бумажные изделия	3,98
Транспортное оборудование	3,06	Текстиль	3,78
Резина	2,73	Обувь	3,29
Электронные компоненты	2,44	Медь	3,12
Общая доля ведущих 10 товарных групп	59,76	Общая доля ведущих 10 товарных групп	55,28

Источник: расчеты персонала Всемирного банка.

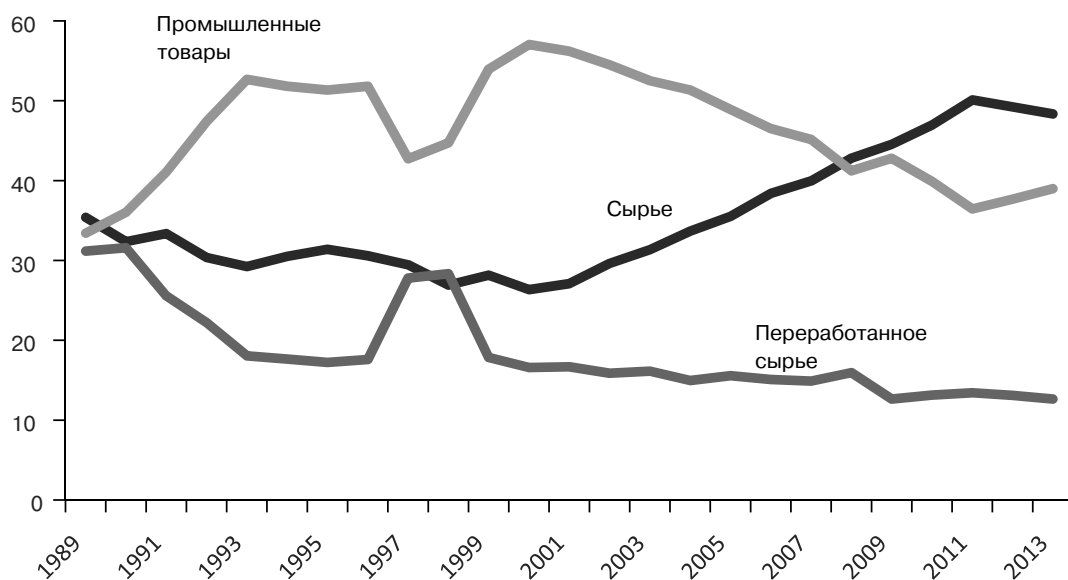


Рис. 3. Доля отдельных товарных групп в структуре экспорта, %

Источник: World Bank [2014a].

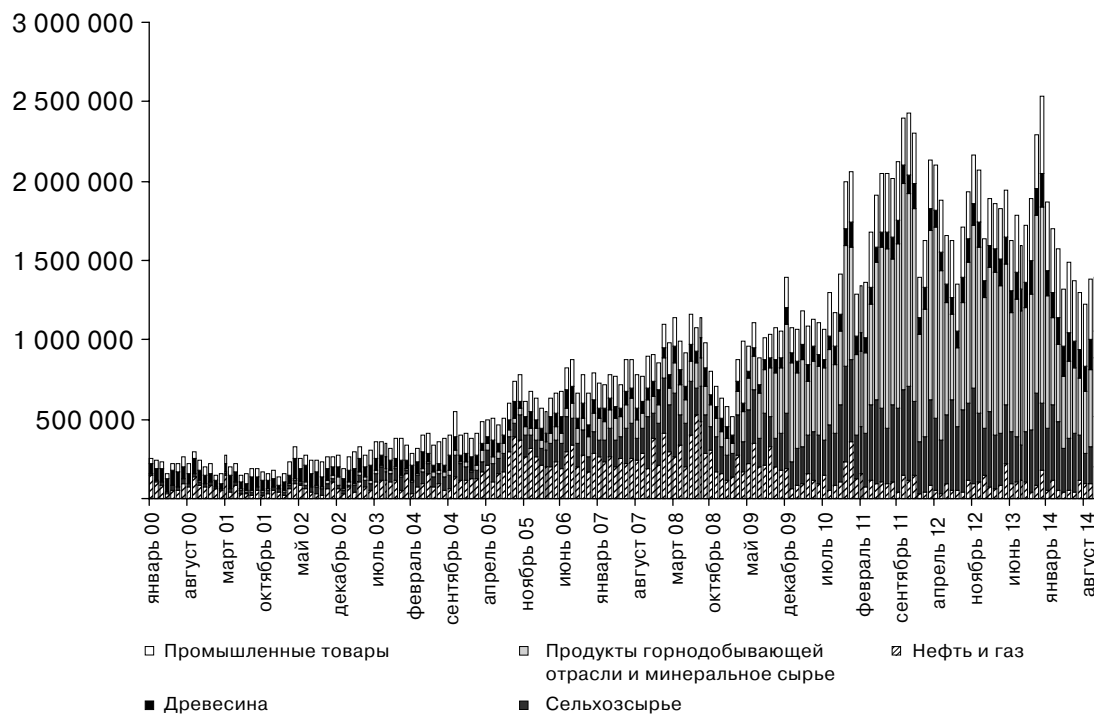


Рис. 4. Экспорт из Индонезии в Китай, январь 2000 – октябрь 2014 г.

Источник: расчеты персонала Всемирного банка.

Влияние сырьевого бума на фундаментальные макроэкономические показатели

Высокие темпы экономического роста в Индонезии в период сырьевого бума, достигавшие в среднем около 6% в год, были обусловлены преимущественно ростом внутреннего потребления, инвестиций и чистого экспорта (рис. 5). Стабильно растущие цены на сырьевые товары в 2003–2007 гг. и 2009–2010 гг. явились главным фактором роста экспорта Индонезии, что повлекло за собой повышение прибыли компаний, рост благосостояния домохозяйств, увеличение доходов бюджета и, как следствие, рост внутреннего потребления, производства и импорта [World Bank, 2015]. В сочетании с молодостью населения страны эти процессы привели к ускоренному формированию среднего класса.

Между тем значительное увеличение инвестиций преимущественно приходилось на долю горнодобывающего сектора и строительства, что привело к повышению доходности недвижимости и росту фондовых индексов в период с 2001 г. по 2010 г. (рис. 6). Кроме того, расширение объема портфельных инвестиций в некоторой степени стало следствием: 1) относительно высокой по сравнению с соседними странами процентной ставки (около 6,4% в среднем в период 2009–2012 гг.) в сочетании с умеренным уровнем инфляции (около 5% в среднем в период 2009–2012 гг.); 2) периода «легких денег» глобального роста ликвидности, часть которых Индонезия инвестировала после глобального финансового кризиса; а также 3) политической стабильности в стране.

Все макроэкономические показатели демонстрируют укрепление макроэкономической стабильности в стране в период бума, за исключением 2008 г.: улучшение тор-

гового баланса (рис. 7), сальдо платежного баланса (рис. 8), повышение курса рупии и рост международных резервов (рис. 9), мягкая денежно-кредитная политика, проводимая с целью стимулирования экономического роста (рис. 10).

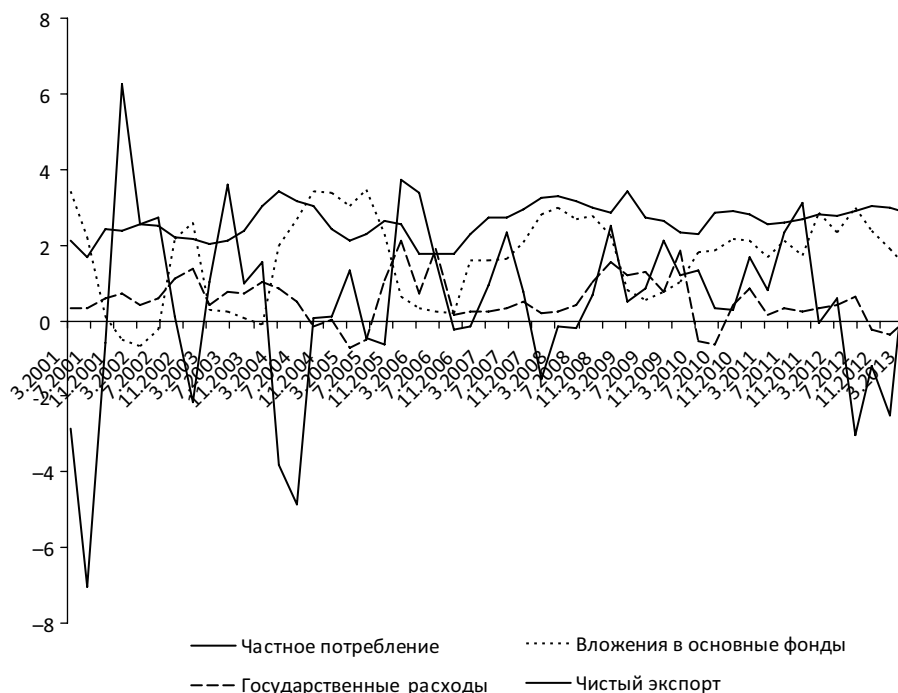


Рис. 5. Вклад в экономический рост, 2001–2012 гг.

Источник: СЕИС, расчеты автора.

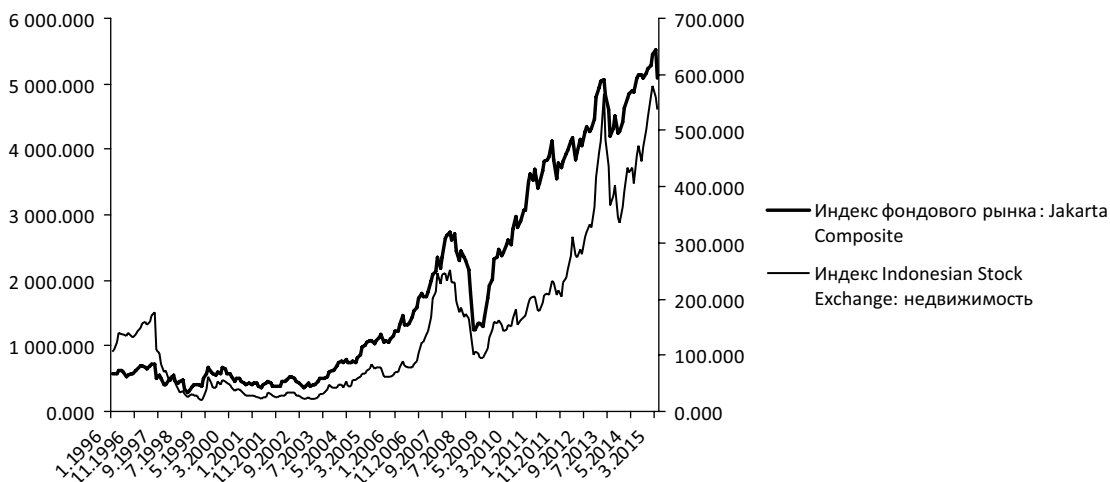


Рис. 6. Индекс цен фондового рынка, январь 1996 – январь 2015 г.

Источник: СЕИС.

Несмотря на высокие темпы роста и макроэкономическую стабильность, прибыль от сырьевого бума не была использована для восстановления конкурентоспособности индонезийской промышленности и развития производства в период после азиатского кризиса 1997–1998 гг.

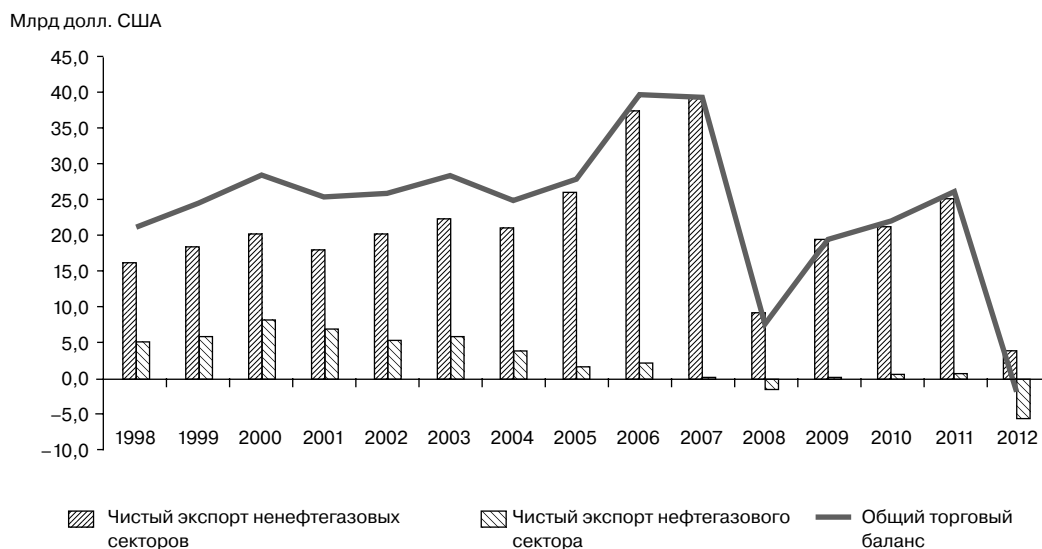


Рис. 7. Годовой торговый баланс Индонезии, 1998–2012 гг.

Источник: National Bureau of Statistics.

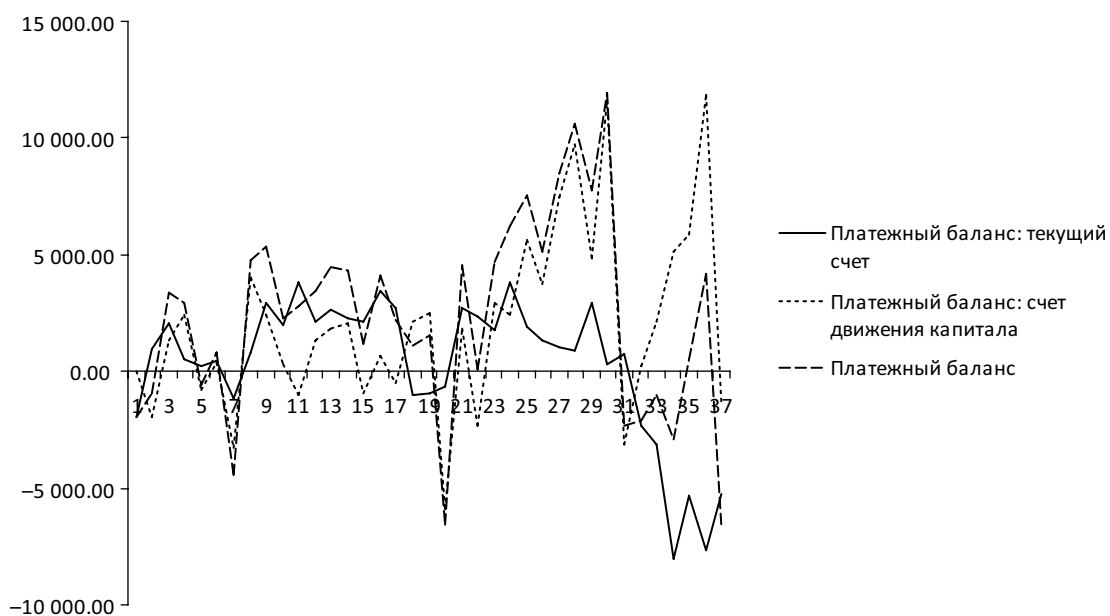


Рис. 8. Платежный баланс, 3-й квартал 2007 – 3-й квартал 2013 г.

Источник: CEIC.

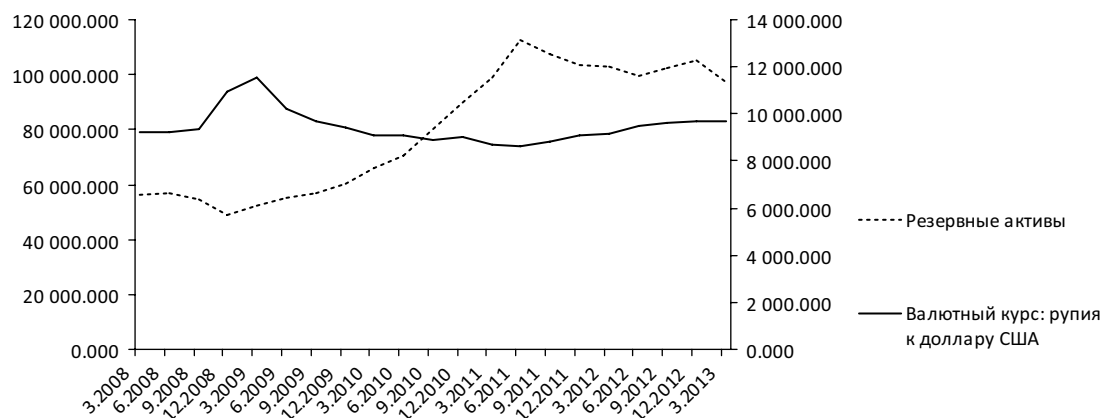


Рис. 9. Курс по текущим операциям и международные резервы, январь 2008 – апрель 2013 г.

Источник: CEIC.

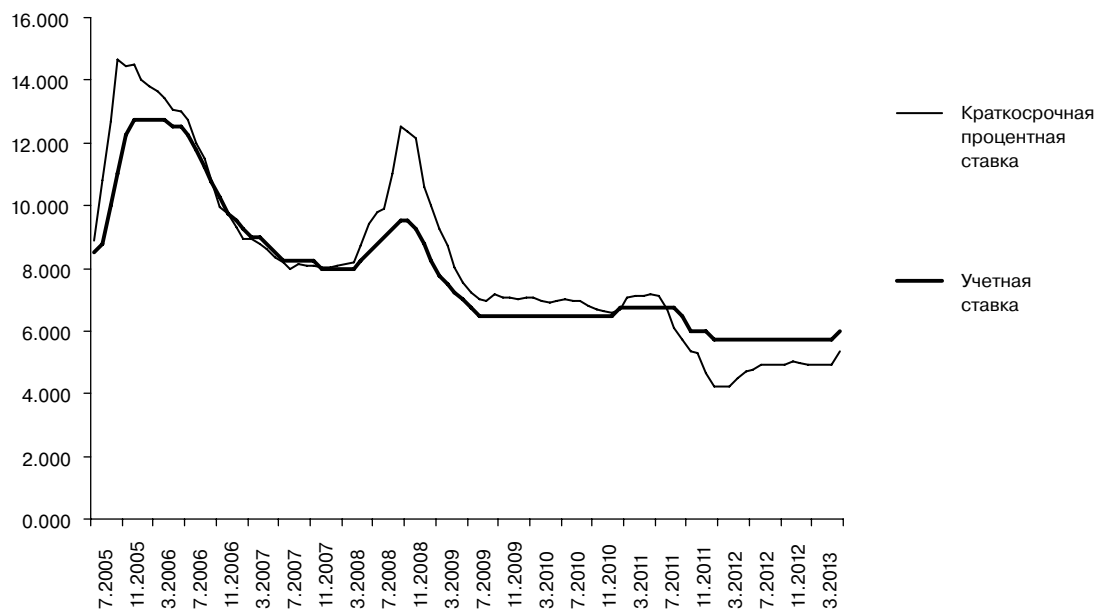


Рис. 10. Краткосрочные процентные ставки и учетные ставки, июль 2005 – апрель 2013 г.

Источник: CEIC.

Одной из очевидных причин неудачи реформ в Индонезии является структура бюджетных расходов. Так, в 2013 г. около трети расходов бюджета ушло на плохо таргетированные энергетические субсидии. Подобная структура расходов в сочетании с недостатком дисциплины региональных органов власти в том, что касается продуктивного использования бюджетных средств (большая часть местных бюджетов расходуется на содержание штата сотрудников), ограничила возможности центрального правительства по развитию конкурентоспособности промышленности, в частности, строитель-

ства объектов инфраструктуры, развития человеческого капитала, диверсификации экономики с целью минимизации последствия внешних шоков. В то же время население Индонезии наращивало уровень потребления.

Вскоре после окончания периода сырьевого бума макроэкономические показатели начали ухудшаться. В 2012 г., впервые после азиатского финансового кризиса 1997–1998 гг., был зафиксирован дефицит торгового баланса. Ко 2-му кварталу 2014 г. соотношение дефицита платежного баланса к ВВП составило 4,3%. Спрос на импортные товары оставался высоким, его стимулировал постоянный рост потребления в стране. Однако отечественные производители были не в состоянии быстро среагировать на этот спрос. Медленная структурная трансформация и опора на экспорт сырья в период бума обусловили сокращение экспорта по окончании периода высоких цен в 2011 г. Промышленность и сектор услуг не смогли компенсировать падение экспорта сырья. Не способствовало росту промышленного экспорта и падение курса рупии.

В 2013 г. произошло ослабление по счету движения капитала, платежный баланс также показал дефицит. Было зафиксировано сокращение международных резервов, сопровождающееся падением рупии относительно долл. США. К концу 2014 г. курс рупии, преодолев важный психологический барьер, снизился до 12,100 за 1 долл. США. Произошло ужесточение денежно-кредитной политики – процентная ставка была поднята с 5,75% в конце 2012 г. до 7,50% к октябрю 2015 г. Несмотря на снижающиеся темпы инфляции, произошла смена курса финансовых властей – с поддержки роста на обеспечение стабильности. К июлю 2014 г. правительство пересмотрело бюджет на 2014 г., сократив расходы отраслевых министерств на 43 трлн рупий [World Bank, 2014b].

Влияние сырьевого бума на промышленное развитие

Во время сырьевого бума Индонезия испытала проявления «голландской болезни» в легкой форме – высокие доходы от продажи сырья подпитывали рост процентных ставок до значений, при которых промышленность стала неконкурентоспособна на мировом рынке. В период с 2000 по 2012 г. эффективный валютный курс вырос почти на 24% [Nehru, 2012]. Это оказало влияние на темпы роста товарного сектора в Индонезии, в том числе на экспорт промышленных товаров. Роль промышленности существенно снизилась по всем показателям со времени азиатского кризиса 1997–1998 гг. – добавленной стоимости, доле в общем объеме экспорта, доле занятых. Неру утверждает, что существуют свидетельства, подтверждающие связь повышения протекционистского характера проводимой страной политики и роста курса рупии [Ibid.].

Промышленный сектор потерял конкурентоспособность на мировом рынке не только в связи с повышением курса рупии, но и по ряду других причин: плохое состояние инфраструктуры, проблемы с приобретением земельной собственности, высокие издержки и логистические трудности, связанные с экспортом/импортом и перемещением товаров между островами, чрезмерная сложность регуляторной среды, жесткое трудовое законодательство, а также недостаток квалифицированных кадров. Это отражается в наборе индикаторов, таких как Logistics Performance Index, Ease of Doing Business и др. Экономический рост в период сырьевого бума достигался в основном за счет добычи сырья и развития низкопроизводительного сектора услуг, что повлияло на создание рабочих мест, производительность труда, трудовые доходы. Было очевидно, что не предпринимается никаких попыток проведения реформ с целью решения вышеозначенных проблем и придания стимула росту конкурентоспособности индонезийской промышленности и других секторов.

По окончании сырьевого бума в 2012 г. в Индонезии наблюдалась «паника», связанная с тем, что добыча природных ресурсов перестала поддерживать высокие темпы экономического роста, в то время как годовой торговый баланс, впервые с 1998 г., показывал дефицит. Счет текущих операций в 2012 г. также продемонстрировал резкий разворот – от небольшого профицита, зафиксированного по итогам 2011 г., к дефициту в 2,7% ВВП. В середине 2012 г. падение было обусловлено быстро сокращающимся несырьевым профицитом торгового баланса, а в дальнейшем – расширением нефтяного дефицита.

Первая реакция в рамках торговой политики властей по окончании сырьевого бума резко отличалась от мер, принятых в аналогичной ситуации в 1980-х годах. В этот раз политика была направлена на защиту внутреннего рынка и отечественной промышленности и имела целью увеличение добавленной стоимости сырья путем его переработки. Этот курс отражен в законах о торговле и о промышленности 2014 г. «Реализация недавно утвержденных законов о торговле и промышленности является сильной правовой базой для успешного проведения политики импортозамещения, развития перерабатывающих отраслей с целью снизить зависимость промышленности от импортных компонентов и оборудования»². Вышеупомянутые законы также «не отражают суть и порядок функционирования глобальных цепочек добавленной стоимости и технологического обмена» [Nello, 2015]. Растущий индонезийский средний класс воспринимался иностранными конкурентами в качестве цели. Некоторые меры правительства были направлены на защиту огромного отечественного рынка (см. [Anas, 2012; Wihardja, Siregar, 2015; Wihardja, 2014]), в их числе: нетарифные барьеры в отношении импорта продукции садоводства и готовой продукции, экспортный налог на минеральное сырье и т.д. Однако большинство этих инициатив были направлены на извлечение выгоды. Эти меры, принятые после окончания сырьевого бума, в большей степени отражали политику руководства страны в период нефтяного бума, нежели в последующий период.

Не так давно правительство также осуществило выборочную интервенцию, поддержав ряд отраслей посредством фискальных и нефискальных стимулов (судо-строительная отрасль) и принятия требований местного компонента в сфере автомобилестроения и телекоммуникаций. Прямые иностранные инвестиции все больше попадают под ограничения, особенно в сфере добычи полезных ископаемых.

По-прежнему не ясно, в каком направлении будет развиваться структурная трансформация индонезийской экономики. Большая часть необходимых реформ будет носить долгосрочный характер, однако люди, облеченные властью в рамках новой демократической системы, принимают более конъюнктурные и непродуманные решения, не учитывая перспективных издержек и преимуществ. Модель принятия решений также недостаточно четко скоординирована, поскольку правительство и парламент разделены в значительно большей степени, чем в 1980-е годы. Все это негативно сказывается на потенциале развития инвестиционного климата, так как законодательство становится все более неопределенным и непоследовательным, особенно в части, касающейся добывающих предприятий, равно как и других отраслей, в том числе трудоемких.

² RI to Focus on Import-Substitution Industry // The Jakarta Post. 2014. 7 February. Режим доступа: <http://www.thejakartapost.com/news/2014/02/07/ri-focus-import-substitution-industry.html> (дата обращения: 28.01.2016).

В качестве примера можно обратиться к запрету на экспорт минерального сырья, введенному в 2009 г. в рамках Закона о добыче угля и минерального сырья (Закон № 4, 2009). Одним из наиболее значительных нововведений данного закона является требование повышения добавленной стоимости к добывающим предприятиям путем переработки и очистки руды в стране (гл. 102–103). 1 января 2014 г. правительство Индонезии объявило о запрете экспорта минерального сырья (помимо угля). Однако еще до вступления запрета в силу начались переговоры на высоком уровне между представителями правительства и добывающих компаний, в особенности крупных компаний со значительной долей экспорта и высокими налоговыми отчислениями, о возможных исключениях в рамках данного запрета. К 2015 г. полностью запрещен лишь экспорт никеля и бокситовой руды, которые, по оценкам правительства, будут иметь значительно более высокую добавленную стоимость после переработки.

В период, когда Индонезии необходимо сокращать дефицит по счету текущих операций и бюджетный дефицит, введенные экспортные ограничения стали фактором, негативно влияющим на рост. Вклад роста чистого экспорта в годовые темпы роста в 1-м квартале 2014 г. сократился до $-0,1\%$, тогда как в 4-м квартале 2013 г. рост чистого экспорта являлся основным фактором развития экономики [World Bank, 2014b], что отчасти связано с большими объемами экспортируемого минерального сырья в период до вступления запрета в силу. «Снижение реального экспорта в 1-м квартале 2014 г. было обусловлено снижением экспорта угля, а также практически полной остановкой экспорта руд, шлаков и золы» [World Bank, 2014b, p. 3]. Запрет на экспорт минерального сырья способствовал сокращению не только баланса текущих операций, но и фискального баланса за счет снижения налоговых поступлений от экспорта полезных ископаемых, сокращения занятости из-за закрытия некоторых горнодобывающих компаний и снижения уровня выпуска.

Прошедшее десятилетие сырьевого бума привело к появлению новых вызовов для промышленного развития. И. Коксхед и М. Ли утверждают, что высокая ресурсообеспеченность Индонезии способствует снижению доли продукции, основывающейся на высококвалифицированном труде, в общем объеме экспорта, в то время как прямые иностранные инвестиции и развитие человеческого капитала увеличивают ее [Coxhead, Li, 2008]. Это, в свою очередь, создает препятствия для диверсификации производства и торговли, а диверсификация могла бы способствовать снижению зависимости Индонезии от внешних шоков.

Трудности реформ на современном этапе намного серьезнее, чем в 1980-е годы, из-за разительно отличающейся глобальной экономической конъюнктуры. Во-первых, соотношение отдачи от капиталовложений и отдачи от труда сейчас намного выше, что привлекает больше финансовых инвестиций, чем инвестиций в реальный сектор. Во-вторых, структура производства значительно более фрагментирована. Таким образом, доля промышленности в ВВП в странах, проходящих период индустриализации, может не быть настолько высокой, как требовалось в 1980-е годы. Возможно, именно поэтому деиндустриализация происходит на значительно более низком уровне экономического развития, чем в 1980-е годы [Rodrik, 2015]. Кроме того, определяющее значение приобрела специализация, и роль импортированных компонентов в производстве возросла. В-третьих, доля труда в структуре доходов снизилась как в Индонезии, так и по всему миру, что значительно усложняет процесс создания рабочих мест в мире технологий, автоматизации и робототехники. Все эти факторы представляют значительные вызовы для структурной трансформации индонезийской экономики на современном этапе.

Влияние сырьевого бума на благосостояние в Индонезии

Несмотря на определенные издержки с точки зрения индустриального развития Индонезии, сырьевой бум поддерживал устойчивость макроэкономических показателей страны. В данном разделе анализируется влияние бума на благосостояние индонезийских граждан помимо растущих категорий домохозяйств со средним и высоким уровнем доходов. Сырьевой бум повлиял на благосостояние посредством воздействия на занятость, производительность труда, уровень доходов и цен в экономике.

Прежде всего, сырьевой бум способствовал снижению доли труда в структуре доходов, поскольку добыча полезных ископаемых, переработка и очистка сырья являются капиталоемкими отраслями. Таким образом, большую выгоду за прошедшее десятилетие высоких цен на сырье получили люди, имеющие доступ к капитальным ресурсам. Очевидно, что эти люди находятся в верхнем сегменте распределения доходов. Данная тенденция подтверждается ростом коэффициента Джини на 10 п.п. за прошедшие 10 лет. Кроме того, реальная заработная плата неквалифицированных работников, составляющих основную часть рабочей силы, устойчиво снижалась в последние пять лет, в то время как заработная плата квалифицированных работников росла, увеличивая разрыв в уровне доходов между неквалифицированной и квалифицированной рабочей силой. В Индонезии жесткое трудовое законодательство и подоходные/корпоративные налоги негативно сказываются как на работниках, так и на работодателях. В то же время капиталовложения практически не облагаются налогами, отчасти в связи с недостатком данных о доходах с капитала и утечке капитала в офшоры.

Во-вторых, спад темпов промышленного развития способствовал практически полной остановке роста производительности. Средние темпы роста производительности (ВВП в рупиях на единицу труда) снизились с 4,8% в 1992–1997 гг., 3,8% в 2001–2005 гг. до 3,4% в 2007–2012 гг., в то время как промышленное производство замедлялось с 4,8%, 4,7% до 0,2% соответственно (рис. 11). К 2011 г. производительность индонезийской промышленности была ниже, чем в таких странах, как Филиппины, Малайзия и Таиланд [World Bank, 2014a]. Растущий уровень оплаты труда при замедлении роста производительности привел к тому, что удельные издержки на рабочую силу в Индонезии растут быстрее, чем в соседних странах, что приводит к снижению конкурентоспособности индонезийских предприятий. Это значительно осложняет структурную трансформацию экономики в целом. Большая часть сельскохозяйственных работников из сельской местности переехали в города, чтобы найти работу в низкопроизводительных предприятиях сектора услуг. В период после 2000 г. создание рабочих мест происходит в основном за счет таких предприятий.

В-третьих, существенная часть доходов от продажи сырья в период бума была направлена на развитие добывающей отрасли и строительство, что способствовало повышению цен на недвижимость, вместо того, чтобы инвестировать в повышающую производительность инфраструктуру [World Bank, 2015]. Также не произошло улучшения качества государственных услуг в регионах, богатых природными ресурсами [Ibid.]. Повышенные цены на недвижимость были выгодны тем, кто уже владел недвижимым имуществом, негативно сказываясь на тех, кто собирался приобрести ее впервые. Рост цен на недвижимость сопровождался также 20-кратным ростом курса акций добывающих компаний (в основном добывающих уголь и минеральное сырье) [Ibid.].

В-четвертых, сырьевой бум спровоцировал конкуренцию за сельскохозяйственные земли и участки леса, создав дополнительную нагрузку на окружающую среду. Трансформация угодий в основном касалась переориентации земель от выращивания

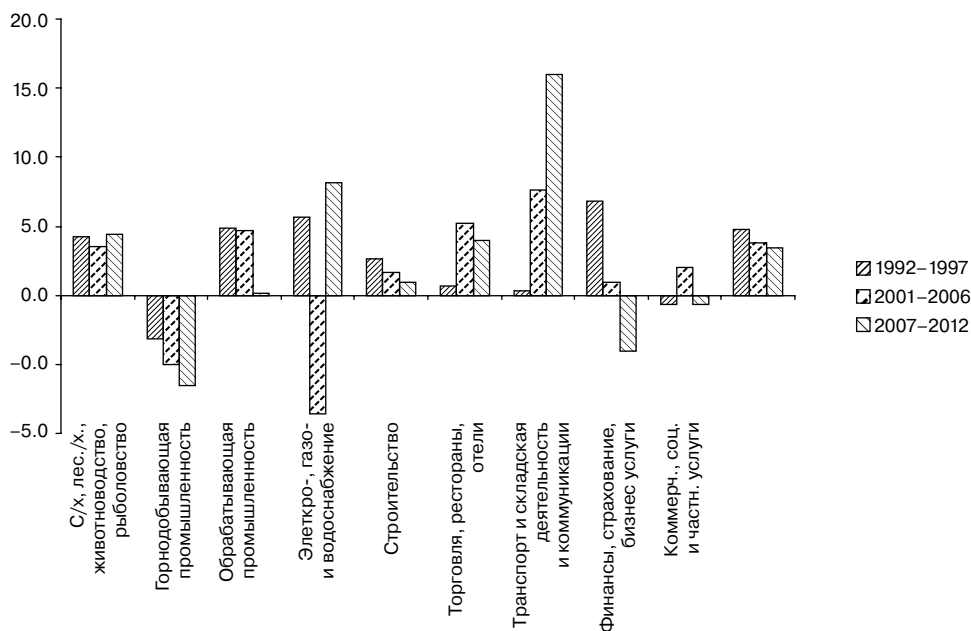


Рис. 11. Средний уровень роста производительности по отраслям

Источник: World Bank [2014a].

риса на производство пальмового масла (рис. 12), что привело к падению производительности в связи с сокращением урожайности на сохранившихся рисовых полях. Кроме того, чрезмерно быстрое развитие добывающей отрасли и рост площадей плантаций вытесняют лесные массивы. Площадь лесов в Индонезии сократилась с около 70% территории страны в 1990 г. до чуть более 50% на сегодняшний день [Thee, unpublished]. В результате Индонезия вышла на одно из первых мест в мире по уровню загрязнения воздуха, уступая лишь Китаю и Индии [Ibid.].

Загрязнение, в свою очередь, негативно сказывается на здоровье населения, в особенности в провинциях Риау, Суматра и Калимантан, а также в Малайзии и Сингапуре. Лесные пожары и возгорания торфяников, возникающие в результате расчистки местности под сельскохозяйственные угодья, в том числе в целях производства пальмового масла, оказывают значительное воздействие на жизнь и здоровье людей, в особенности детей. По оценкам Сина Джаячандрана [Jayachandran, 2008], лесные пожары 1997–1998 гг., происходившие в основном на островах Суматра и Калимантан, привели к тому, что в рамках переписи населения 2000 г. Индонезия недосчиталась 15600 детей вследствие воздействия загрязненного воздуха на беременных женщин. На момент написания данной работы горят 3,5 млн гектаров леса в провинциях Риау, Суматра и Калимантан, что превосходит пожары 1997–1998 гг. Вина за пожары возлагается на крупные конгломераты производителей пальмового масла³.

³ Walhi: Berikut Korporasi-korporasi di Balik Kebakaran Hutan dan Lahan Itu. 2015. 6 October // Mongabay.co.id. Режим доступа: <http://www.mongabay.co.id/2015/10/06/berikut-korporasi-korporasi-di-balik-kebakaran-hutan-dan-lahan-itu/> (дата обращения: 28.01.2016); Minister blasts execs of firm that denied burning forest. 2015. 13 October // The Straits Times. Режим доступа: <http://www.straitstimes.com/asia/se-asia/minister-blasts-execs-of-firm-that-denied-burning-forest> (дата обращения: 28.01.2016).

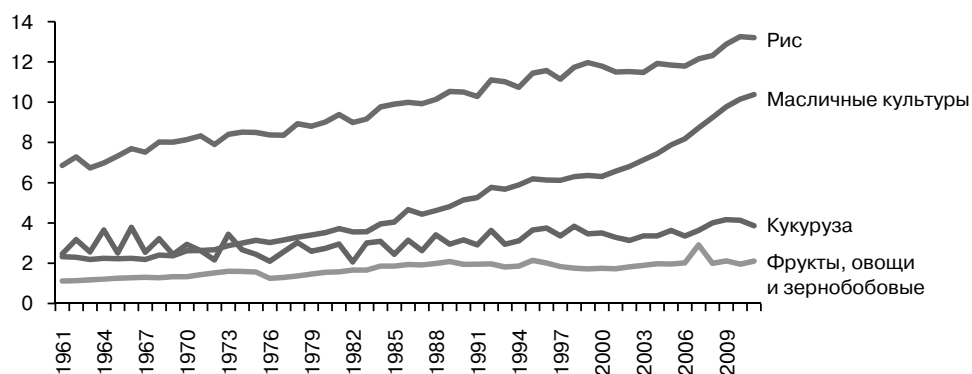


Рис. 12. Посевные площади сельскохозяйственных культур, 1961–2011 гг.

Источник: Dawe [2014].

В-пятых, несмотря на десятилетие сырьевого бума, уровень бедности среди занятых в добывающей отрасли является самым высоким в стране (табл. 4). Необходимо повышение качества управления в добывающем секторе экономики, чтобы занятые в нем люди получали адекватную выгоду от повышения цен на добываемое ими сырье.

Таблица 4. Уровень бедности среди занятых по секторам экономики, 2014 г.

Сектор занятости	Число бедных	Рабочая сила	Уровень бедности
	Всего	Всего	Всего, %
Выращивание риса и зерновых	3,788,601	20,811,526	18
Садоводство	616,493	3,125,984	20
Плнтации	1,283,685	10,890,623	12
Рыбный промысел	306,684	2,176,921	14
Животноводство	527,945	2,933,597	18
Лесное хозяйство и прочая сельхоздеятельность	178,584	691,051	26
Горнодобывающая промышленность	126,604	1,475,367	9
Перерабатывающая промышленность	1,148,665	14,931,475	8
Электрогенерация и газовая отрасль	6,913	381,317	2
Строительство	742,710	7,558,504	10
Торговля	1,325,623	23,680,648	6
Отели и рестораны	121,612	2,608,702	5
Транспорт и складская деятельность	285,350	4,661,523	6
Информация и коммуникации	13,650	593,712	2
Финансы и страхование	21,820	1,463,964	1
Образование	126,126	4,587,996	3
Здравоохранение	25,584	1,230,416	2
Государственные услуги	860,312	14,497,908	6
Прочее	105,973	1,015,958	10
Все сектора	11,612,934	119,317,192	10

Источник: Susenas [2014].

Достижение устойчивого развития в период после окончания сырьевого бума

Окончание сырьевого бума не должно положить конец перспективам сильного и устойчивого роста и развития в Индонезии. Критически важно в этот период преодолеть последствия бума посредством проведения скоординированной политики, как это описано в предыдущих разделах. Внутренняя политическая обстановка и внешняя экономическая ситуация, сложившаяся на сегодняшний день, разительно отличаются от условий 1980-х годов, поэтому стратегия Индонезии также должна быть иной. В то же время необходимо придерживаться некоторых базовых принципов устойчивого развития, таких как координация и учет долгосрочных последствий принимаемых мер.

Опыт Индонезии как страны, богатой природными ресурсами, коррелирует с аналогичным опытом других государств, обладающих большими запасами полезных ископаемых, в частности:

- 1) «голландская болезнь», «вытеснение» несырьевых секторов экономики, деиндустриализация;
- 2) «протекционистский» торговый режим, защищающий не испытывающие влияния сырьевого бума отрасли;
- 3) фискальная и административная неэффективность, в том числе потеря возможностей повышения налогов и направления доходов от продажи ресурсов на нужды экономического развития;
- 4) низкая эффективность борьбы с нищетой и усугубление неравенства доходов;
- 5) низкий уровень развития человеческого капитала;
- 6) коррупция, рентоориентированное поведение;
- 7) ухудшение состояния окружающей среды [ODI, 2006].

Что можно сделать для повышения эффективности управления рисками «ресурсного проклятия» и использования сопутствующих возможностей?

Во-первых, Индонезии необходимо проводить контрциклическую фискальную политику [Garnaut, 2015]. В рамках данного подхода возможно создание «резервного валютного фонда, пополняемого за счет поступлений от недропользования и других налогов, который бы использовался для консервативных инвестиций в финансовые активы, прибыль от которых направлялась бы на осуществление проектов развития на устойчивой основе» [Nehru, 2012]. Негативное воздействие волатильности на сырьевых рынках также может быть нивелировано путем использования хеджингового механизма, определение конкретных параметров которого требует дальнейших исследований.

Наличеству обширный международный опыт создания резервных фондов из средств, полученных от продажи природных ресурсов, в целях управления рисками волатильности доходов, стабилизации, накопления, осуществления дальнейших инвестиций [ODI, 2006]. В процессе накопления и использования средств, полученных от продажи сырья, важно избегать негативных последствий, таких как: политика попеременного стимулирования и сдерживания экономического роста, неустойчивые внешние заимствования, эффекты «голландской болезни», перекос в сторону потребления в ущерб продуктивным инвестициям, повышение обменного курса, рентоориентированное поведение, коррупция, негативные стимулы для частных инвестиций, неравенство между поколениями, кратко- и среднесрочная налогово-бюджетная волатильность [Ibid.]. В то же время каждая страна должна определять конкретные параметры политики в отношении своего резервного фонда с учетом национальных осо-

бенностей, например, обращая внимание на обеспечение баланса между затратами на проведение политики устранения долгосрочного межпоколенного неравенства и выгодой от более краткосрочной продуктивной инвестиции, снижения уровня бедности и т.д. Норвегия является одной из стран с огромным суверенным резервным фондом, накопленным из средств от продажи нефти и природного газа, и ей удастся успешно поддерживать высокий уровень благосостояния своих граждан за счет сбережения⁴. Только 4% из средств, поступающих в Фонд, инвестируется в государственные проекты. Большая часть сберегается до времени, когда запасы природных ресурсов в стране будут исчерпаны. Ключевым фактором четкой работы данного механизма является высокий уровень общественного доверия к правительству в том, что касается целевого расходования средств. Индонезии необходимо определить параметры собственного резервного фонда на основе национальной специфики, принимая во внимание вышеизложенные соображения.

Во-вторых, политика управления доходами и создания резервного фонда должна быть хорошо спланирована и проводиться последовательно. Так, Казахстан, Восточный Тимор, Сан-Томе, а также ряд традиционных нефтяных экономик приняли законодательство в сфере управления доходами, информировали собственных граждан о сопутствующих сырьевому буму рисках, провели общественные консультации о порядке использования сырьевых доходов в интересах повышения общественного благосостояния [ODI, 2006]. Существует и необходимость в последовательном проведении намеченной политики. Страны, которым удалось успешно наладить механизм управления сырьевыми доходами, в том числе Норвегия, Великобритания и Чили, осуществляли меры, наилучшим образом соответствующие характеру развития их добывающих отраслей [Ibid.]. Например, на стадии инвестиций политика правительства может включать адаптацию модели раздела продукции и определение платы за право недропользования, а также установление налогового режима в соответствии с местными условиями. По мере развития отрасли могут осуществляться меры по средне- и долгосрочной фискальной стабилизации и получению инвестиционной прибыли для достижения конкурентоспособности в других секторах [Ibid.]. Добросовестное управление, в том числе прозрачность, подотчетность и общественная вовлеченность, является ключевым фактором успешности вышеозначенных программ.

В-третьих, Индонезия должна провести реиндустриализацию путем стимулирования инвестиций как в трудоемкие отрасли с целью создания рабочих мест, так и в технологичные и капиталоемкие отрасли для создания большей добавленной стоимости и повышения производительности в промышленности. На сегодняшний день существует больше предпосылок для первого сценария, хотя Индонезия должна быть готова и ко второму. Примером в этой связи является Китай, в настоящее время движущийся по пути наращивания добавленной стоимости промышленного сектора после успешной индустриализации трудоемких отраслей. «Промышленность является как важным источником качественных рабочих мест и экспорта промышленных товаров, так и катализатором развития сектора услуг» [Thee, unpublished].

Индонезия должна извлечь выгоду из возможного перемещения производств из Китая по причине повышения стоимости земельных ресурсов, воды и рабочей силы, а также ухудшающегося состояния окружающей среды. Использовать такую возможность путем принятия правильных мер крайне важно. Согласно результатам исследования Японского банка для международного сотрудничества (JBIC) 2014 г., японские

⁴ Treanor S. How Norway Has Avoided the “Curse of Oil” // BBC News. 2014. 27 August. Режим доступа: <http://www.bbc.com/news/business-28882312> (дата обращения: 28.01.2016).

производители рассматривают Индонезию как приоритетное направление инвестиций после вероятного ухода из Китая. Для реализации этого сценария Индонезии необходимо изменить трудовое законодательство, упростить процесс приобретения земельной собственности и регуляторную среду, а также реформировать законодательные, судебные и правоохранительные институты, в частности комиссию по борьбе с коррупцией и полицию.

В-четвертых, Индонезии также необходимо повысить производительность сельскохозяйственного сектора (помимо отрасли выращивания пальмового масла). Это необходимо для завершения структурной трансформации, которая была бы выгодна в том числе и малым фермерским хозяйствам, рыболовецким предприятиям и т.д. Ресурсообеспеченность Индонезии должна приносить выгоду широкому кругу граждан, а не нескольким, как это происходит сейчас. Однако приведенный выше анализ показывает, что выгоды от периода высоких цен на сырьевые товары получили немногие, в то время как перспективы индустриализации и структурной трансформации экономики страны были подорваны. Необходимо повысить степень прозрачности конкурентной борьбы за сельскохозяйственные угодья и лесные массивы с целью минимизации проявлений ренто-ориентированного поведения, в особенности поскольку в большинстве случаев малые фермерские хозяйства обладают меньшим политическим капиталом по сравнению с крупными капиталистами. Защита представителей коренного населения также должна быть частью политики инклюзивного роста. Контракты в сфере добычи природных ресурсов следует деполитизировать [Pardede, 2015].

В-пятых, необходимо использовать потенциал страны в сфере сектора услуг, в том числе туризма и творческой индустрии. Это облегчит давление на обрабатывающую промышленность как единственный источник роста, создания рабочих мест и внешнего финансирования.

В-шестых, политика по управлению ресурсами должна также включать более жесткие экологические нормы. Экологические затраты необходимо учитывать при выдаче контрактов на добычу полезных ископаемых. Стоимость должна быть справедливой и сбалансированной таким образом, чтобы стимулы к индустриализации оставались достаточно сильными относительно инвестиций в сырьевой сектор. Налогообложение труда и капитала также должно быть более справедливым и сбалансированным для обеспечения более эффективного баланса между ними.

Необходимо остановить лесные пожары, поскольку их экологическое воздействие и влияние на здоровье людей [Jayachandran, 2008] не поддается измерению. Стандарты добросовестного управления следует неукоснительно соблюдать. Возможно, требуется введение международного стандарта для проверки законности экологического воздействия производства пальмового масла, чтобы экспортироваться могли только те продукты, которые были проверены на предмет использования устойчивых практик производства.

Литература

Anas T. (2012) Indonesia's New Protectionist Trade Policies: A Blast From the Past. East Asia Forum. 18 June.

Coxhead I., Li M. (2008) Prospects for Skills-Based Export Growth in a Labour-Abundant // Resource-Rich Economy: Indonesia in Comparative Perspective. Staff Paper. No. 524. University of Wisconsin-Madison, Department of Agricultural and Applied Economics. Режим доступа: <http://www.aae.wisc.edu/pubs/sps/pdf/stpap524.pdf> (дата обращения: 28.01.2016).

- Dawe D. (2014) *Agricultural Transition in the Context of Structural Transformation // Food and Agriculture Organization Working Paper*. Bangkok Thailand.
- Rodrik D. (2015) *Premature Deindustrialization // NBER Working Paper Series 20935*. February. Режим доступа: <http://www.nber.org/papers/w20935> (дата обращения: 28.01.2016).
- Thee K.W. (2008) *The Impact of the Two Oil Booms of the 1970s and the Post-Oil Boom Shock of the Early 1980s on the Indonesian Economy*. A paper presented at the International Workshop for the Stocktaking Work on “Asian Experiences of Economic Development and Their Policy Implications for Africa”, organized by JICA and JBIC. Tokyo, 5–6 February.
- Thee K.W. (2009) *Indonesia’s Two Deep Economic Crises: The Mid-1960s and the Late 1990s // The Journal of the Asia-Pacific Economy* 14. No. 12. P. 49–60.
- Thee K.W. (unpublished) *Designing and Maintaining Good Policies For the Development of Southeast Asian Countries*.
- Garnaut R. (2015) *Indonesia’s Resources Boom in International Perspective: Policy Dilemmas and Options For Sustained, Equitable Growth*. A paper presented for the Ninth Sadli Lecture. Jakarta, 21 April.
- Hill H. (2000) *The Indonesian Economy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Jayachandran S. (2008) *Air Quality and Early-Life Mortality: Evidence from Indonesia’s wildfires // NBER Working Paper Series 14011*.
- Negara S.D., Wihardja M.M. (2015) *The Indonesian Economy from the Colonial Extraction Period until the Post New Order Period: A Review of Thee Kian Wie’s Major Works // Economic and Finance International*. Vol. 61. No. 1.
- Nehru V. (2012) *Indonesian Manufacturing and the Middle-Income Trap*. East Asia Forum. 7 August.
- Nellor D. (2015) *Indonesia Needs A New Strategy For Securing Medium-Term Growth*. East Asia Forum. 13 May.
- Siregar R., Wihardja M.M. (2015) *Fragile Balance of Payment in Indonesia Under Global Economic Uncertainties // Global Economic Uncertainties and Southeast Asian Economies*. ISEAS Publication. Ch. 2.
- Wihardja M.M. (2014) *Growth, Convergence and Income Distribution: Indonesia’s Perspectives*. ThinkTank20 Report.
- World Bank (2014a) *Revitalizing Productivity in the Manufacturing Sector in Indonesia*. A presentation at the Second Roundtable, Job Policy Forum. 16 June.
- World Bank (2014b) *Indonesia Economic Quarterly*. July.
- World Bank (2015) *Indonesia Economic Quarterly*. March.
- Overseas Development Institute (ODI) (2006) *Meeting the Challenge of Resource Curse. International Experiences in Managing Risks and Realizing the Opportunities of Non-Renewable Natural Resource Revenue*. Bureau for Resources and Strategic Partnerships United Nations Development Programme. Режим доступа: <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/839.pdf> (дата обращения: 28.01.2016).
- Pardede R. (2015) *Resource Boom and Bust: Is This Time Different? Causes and Policy Responses*. A slide presented for the Ninth Sadli Lecture. Jakarta, 21 April.

Natural Resources Management: The Effect of the Commodity Boom on Indonesia's Industrial Development and Welfare

M.M. Wihardja

Maria Monica Wihardja – Specialist at the World Bank Office; Bursa Efek Jakarta, Indonesia; Tower 2, Lantai 12, Jakarta, E-mail: mariamonicawihardja@gmail.com

Abstract

The end of the commodity boom in 2012 once again exposed Indonesia to the vulnerability of the commodity price shocks. This article reviews how Indonesia managed its natural resources in 2001–12 and when the commodity boom ends. What are the lessons learned? Indonesia's experience is similar to that of other countries rich in natural resources, including the crowding-out of non-commodity sectors, protectionist trade regimes, fiscal inefficiency, slow skill accumulation, rising inequality and environmental damages. In the aftermath of the global financial crisis of 2008–09, the early trade-policy response at the end of the commodity boom is inward-looking and protective of domestic markets and industries and aims to increase the added value of commodities by downstreaming. This trend is clearly reflected in the 2014 Trade Law, the 2014 Industry Law and the mineral export ban, which was introduced in 2009 through the 2009 Law on Mining of Coal and Minerals and took effect in 2014. Indonesia should learn from other countries in managing its resource revenues, such as through a commodity fund designed to fit its domestic specificity. Reindustrializing, increasing agricultural productivity beyond palm oil and tapping the country's potential in the services sector including tourism and creative industries are also necessary to promote diversification in production and trade. Resource management policy should also include stronger environmental regulations.

Key words: Indonesia, commodity boom, structural transformation, fiscal policy, inequality, environmental degradation

References

- Anas T. (2012) *Indonesia's New Protectionist Trade Policies: A Blast From the Past*. East Asia Forum, 18 June.
- Coxhead I., Li M. (2008) Prospects for Skills-Based Export Growth in a Labour-Abundant, Resource-Rich Economy: *Indonesia in Comparative Perspective*. Staff Paper, no 524. University of Wisconsin-Madison, Department of Agricultural and Applied Economics. Available at: <http://www.aae.wisc.edu/pubs/sps/pdf/stpap524.pdf> (accessed 28 January 2016).
- Dawe D. (2014) Agricultural Transition in the Context of Structural Transformation. *Food and Agriculture Organization Working Paper*. Bangkok Thailand.
- Rodrik D. (2015) Premature Deindustrialization. *NBER Working Paper Series* 20935, February. Available at: <http://www.nber.org/papers/w20935> (accessed 28 January 2016).
- Thee K.W. (2008) *The Impact of the Two Oil Booms of the 1970s and the Post-Oil Boom Shock of the Early 1980s on the Indonesian Economy*. A paper presented at the International Workshop for the Stocktaking Work on 'Asian Experiences of Economic Development and Their Policy Implications for Africa', organized by JICA and JBIC, Tokyo, 5–6 February.
- Thee K.W. (2009) Indonesia's Two Deep Economic Crises: The Mid-1960s and the Late 1990s. *The Journal of the Asia-Pacific Economy* 14, no 12, pp. 49–60.
- Thee K.W. (unpublished) *Designing and Maintaining Good Policies For the Development of Southeast Asian Countries*.
- Garnaut R. (2015) *Indonesia's Resources Boom in International Perspective: Policy Dilemmas and Options for Sustained, Equitable Growth*. A paper presented for the Ninth Sadli Lecture. Jakarta. 21 April.

- Hill H. (2000) *The Indonesian Economy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Jayachandran S. (2008) Air Quality and Early-Life Mortality: Evidence from Indonesia's wildfires. *NBER Working Paper Series* 14011.
- Negara S.D., Wihardja M.M. (2015) The Indonesian Economy from the Colonial Extraction Period until the Post New Order Period: A Review of Thee Kian Wie's Major Works. *Economic and Finance International*, vol. 61, no 1.
- Nehru V. (2012) *Indonesian Manufacturing and the Middle-Income Trap*. East Asia Forum. 7 August.
- Nellor D. (2015) *Indonesia Needs A New Strategy For Securing Medium-Term Growth*. East Asia Forum. 13 May.
- Siregar R., Wihardja M.M. (2015) *Fragile Balance of Payment in Indonesia Under Global Economic Uncertainties*. Chapter 2 in *Global Economic Uncertainties and Southeast Asian Economies*. ISEAS Publication.
- Wihardja M.M. (2014) *Growth, Convergence and Income Distribution: Indonesia's Perspectives*. ThinkTank20 Report.
- World Bank (2014a) *Revitalizing Productivity in the Manufacturing Sector in Indonesia*. A presentation at the Second Roundtable, Job Policy Forum. 16 June.
- World Bank (2014b) *Indonesia Economic Quarterly*, July.
- World Bank (2015) *Indonesia Economic Quarterly*, March.
- Overseas Development Institute (ODI) (2006) *Meeting the Challenge of Resource Curse*. International Experiences in Managing Risks and Realizing the Opportunities of Non-Renewable Natural Resource Revenue. Bureau for Resources and Strategic Partnerships United Nations Development Programme. Available at: <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/839.pdf> (accessed 28 January 2016).
- Pardede R. (2015) *Resource Boom and Bust: Is This Time Different? Causes and Policy Responses*. A slide presented for the Ninth Sadli Lecture. Jakarta. 21 April.

Глобальное управление в сфере энергетики: перспективы Китая¹

А.С. Хэ

Хэ Алекс Синцянь — доктор философии, научный сотрудник Центра инноваций в международном управлении; 67 Erb Street West, Waterloo, ON N2L 6C2, Canada; E-mail: hexingqiang@gmail.com

В сфере обеспечения энергетической безопасности Китай по-прежнему отдает предпочтение двусторонней и региональной кооперации или геополитической стратегии; в то же время он ищет возможности повышения своего участия в глобальном управлении энергетикой и стремится к более активному участию в переговорах по глобальному изменению климата, а также с середины первого десятилетия XXI в. все больше сосредотачивается на развитии чистой и возобновляемой энергетики. Новая национальная стратегия Китая, инициатива «пояса и дороги», дополняет версию 2.0 современной геополитической стратегии обеспечения безопасности китайского импорта энергии. Слабое участие Китая в системе глобального управления энергетикой в настоящее время объясняется фрагментарностью, недостаточной влиятельностью и надежностью данной системы, а также недостаточным желанием и мотивацией к участию в глобальном управлении со стороны энергетических институтов страны.

Принимая во внимание как проблемы, так и потенциал современного глобального управления энергетикой, автор считает целесообразным поиск узких целей для координации различных режимов, а не институтов принуждения в исследуемой сфере. Достижимые цели в глобальном управлении энергетикой в ближайшем будущем прежде всего должны быть сосредоточены на развитии прозрачного международного рынка, механизмов обмена данными между правительствами и межправительственными организациями, между производителями и потребителями. Также следует уделить внимание вопросам изменения климата и управлению чистой энергетикой, в соответствии с Рамочной конвенцией ООН об изменении климата (РКИК). «Группа двадцати», три важнейшие характеристики которой рассмотрены в данной статье, способна стать подходящей платформой для усиления роли Китая в глобальном управлении энергетикой. Китай должен больше участвовать и даже играть лидирующую роль в глобальном управлении энергетикой под эгидой «Группы двадцати», учитывая его положительное отношение к этому форуму и активное вовлечение в его работу, а также то, что в 2016 г. Китай выступит в качестве принимающей стороны саммита форума.

Ключевые слова: глобальное управление в сфере энергетики, концепция энергетической безопасности, «Группа двадцати», возобновляемая и «чистая» энергия, изменение климата, «инициатива пояса и дороги»

Введение

Китай начал сотрудничать с международными энергетическими организациями в конце 1990 — начале 2000-х годов. К настоящему моменту страна уже присоединилась к некоторым глобальным и региональным организациям и форумам, принимающим участие в управлении энергетикой, таким как Международный энергетический форум

¹ Перевод выполнен н.с. Центра экономического моделирования энергетики и экологии РАНХиГС Т.А. Ланьшиной.

Материал поступил в редакцию в ноябре 2015 г.

(МЭФ), Совещание министров по вопросам чистой энергетики, а также Международное агентство по возобновляемой энергетике. При этом Китай остается аутсайдером нескольких значимых инициатив, включая Международное энергетическое агентство (МЭА), Организацию стран – экспортеров нефти (ОПЕК), а также Договор к Энергетической хартии (ДЭХ), хотя ему в разной степени удалось добиться сотрудничества с каждой из них.

Повышение причастности Китая к глобальному управлению в сфере энергетики получило в Китае мало внимания со стороны общественности и научного сообщества. Поскольку зависимость Китая от импорта нефти и газа с 1990-х годов возросла, в стране сформировался и начал внедряться геополитический подход к обеспечению безопасности поставок энергии. Китайская официальная позиция «активного участия в международном энергетическом сотрудничестве» на самом деле сводится к «двусторонней кооперации», и Китай предпочитает гарантировать свои энергопоставки из других стран через двустороннюю энергетическую кооперацию, акцентируя стратегию «выхода за границу»² и разрабатывая зарубежные маршруты импорта нефти и газа. Стратегия «выхода за границу» особенно активно применялась в странах Африки, Ближнего Востока, Латинской Америки, а также в некоторых других странах. Были построены три стратегических сухопутных нефте- и газопровода³, которые транспортируют нефть и газ в Китай, также планируется строительство новых трубопроводов в качестве важного дополнения к морскому маршруту импорта нефти. В 2014 г. завершилась разработка «Экономического пояса шелкового пути» и «Морского шелкового пути XXI в.» (сокращенно инициатива «пояса и дороги»), и данные инициативы начали реализовываться в качестве национальной стратегии. Энергетические ресурсы являются важной компонентой данной стратегии, учитывая, что маршруты инициативы «Один пояс и одна дорога» частично совпадают с ключевыми маршрутами китайского импорта нефти и газа, а также то, что экономический пояс Шелкового пути соединяет Россию с некоторыми ключевыми поставщиками нефти и газа на Ближнем Востоке и в Центральной Азии. Создается впечатление, что ключевая часть инициативы «Один пояс и одна дорога» представляет собой более сильную версию двусторонней кооперации в сфере энергетической безопасности, которая усиленно продвигается в настоящее время.

Призывы к более активному участию Китая в глобальном управлении энергетикой стали слышны в то время, когда Китай стал более активным участником международного рынка нефти и газа в середине 2000-х годов. Некоторые исследователи [Guan, He, 2007; Xu, 2013; Yu, 2013] утверждали, что повышение участия в глобальном управлении в сфере энергетики может способствовать международному энергетическому сотрудничеству и стабилизации международных цен на энергию, что в конечном счете укрепит безопасность китайских энергопоставок. Это также могло способствовать получению Китаем полномочий по установлению правил в международных энергетических организациях.

В данной работе исследуется участие Китая в международном энергетическом сотрудничестве с момента, когда Китай стал чистым импортером нефти в 1993 г. Мы

² Изначально – в 1990-е годы – это понятие относилось к поиску зарубежной нефти китайскими национальными нефтяными компаниями, в основном через приобретение иностранных активов и долей в капитале. С целью поощрения зарубежных инвестиций китайских предприятий данная стратегия «выхода за границу» была консолидирована и формализована в качестве национальной стратегии в десятом пятилетнем плане (2001–2005 гг.) в октябре 2000 г.

³ Северо-восточный (Китай – Россия), северо-западный (Центральная Азия) и юго-западный (Китай – Бирма) нефте- и газопроводы.

считаем, что Китай все еще придерживается подхода двусторонней и региональной кооперации, но при этом также делает успехи и в развитии более тесной кооперации с существующими крупнейшими институтами в сфере глобального управления энергетикой. Одна из причин, почему Китай проявляет интерес к данным институтам, заключается в том, что это согласуется с внутренним стремлением ограничить загрязнение воздуха и заставляет Китай ставить перед собой цели в сфере развития чистой энергетики и изменения климата. Китайские академические круги являются основными сторонниками более активного участия Китая в глобальном управлении энергетикой. На наш взгляд, поскольку «Группа двадцати» располагает важным институциональным механизмом координации действий крупных держав в сфере управления международными энергетическими рынками и в сфере изменения климата, данный форум может стать подходящей платформой для усиления роли Китая в глобальном управлении энергетикой благодаря растущему авторитету Китая в «Группе двадцати».

Работа имеет следующую структуру. В начале статьи представлено исследование новой концепции энергетической безопасности в сравнении с китайским традиционным геополитическим подходом к данной проблеме; наглядно продемонстрирована эволюция отношения Китая к глобальному управлению энергетикой, а также рост его активности в сфере управления изменением климата. В следующей части работы исследуется современное участие Китая в работе международных энергетических организаций, с акцентом на ограничения, с которыми столкнется Китай в сфере участия в глобальном управлении энергетикой. Учитывая, что глобальное энергетическое управление характеризуется фрагментарностью и дефицитом влияния, в последующих частях работы отмечено, что, возможно, следует преследовать более узкие цели, сосредоточенные на улучшении глобальной транспарентности и на развитии механизмов обмена информацией, а также на координации усилий в сфере управления чистой энергетикой и изменением климата, а не стремиться, например, к тому, чтобы институты глобального управления в сфере энергетики стали эффективно управлять глобальным рынком энергии уже в ближайшем будущем. «Группа двадцати» является подходящей платформой для достижения узких целей. В последней части статьи приводится анализ возможных выгод для Китая от участия в глобальном управлении энергетикой в рамках «Группы двадцати».

На пути к глобальному управлению: новая концепция энергетической безопасности Китая

Традиционная концепция и практика обеспечения энергетической безопасности Китая

В целом китайская концепция энергетической безопасности характеризуется избыточным вниманием к геополитическим и геостратегическим вопросам. Политика Китая в большей степени ориентируется на национальную безопасность, чем на международный энергетический рынок. Это включает в себя стремление Китая к максимально возможной независимости в сфере энергообеспечения; к строительству новых сухопутных маршрутов для транспортировки импортной нефти и импортного газа в обход перегруженных морских проливов, таких как Малаккский пролив. Стратегия «выхода за границу» была разработана и реализована с целью получения большего объема иностранных энергетических ресурсов. Она отражает веру в то, что нефть, добываемая китайскими компаниями за рубежом, является более надежным источником,

чем нефть, приобретаемая на международных рынках, и только таким образом Китай может обеспечить безопасность поставок энергии.

Судя по появившейся недавно новой стратегии «пояса и дороги», а также по тому, как Китай последовательно прилагает усилия, направленные на подписание новых двусторонних договоров о поставке энергии, и строит новые сухопутные маршруты поставок, китайские элиты и лидеры руководствуются чувством неуверенности в поставках энергии и чаще всего по-прежнему отдают выбор политике контроля над добычей энергоресурсов и транспортными путями. Стратегический план действий в сфере развития энергетики (2014–2020), вышедший в ноябре 2014 г., подтверждает верность этого вывода [Xinhua, 2014]. В отношении международного сотрудничества план действий сосредоточен на среднесрочных целях в сфере энергетики, среди которых приоритетны инвестиции и торговля, а также строительство морских и сухопутных маршрутов для транспортировки энергии в Китай и управление ими. Помимо этого, в документе отмечается необходимость расширения каналов импорта энергии, в особенности «пояса и дороги», экономического коридора Бангладеш – Китай – Индия – Бирма, а также экономического коридора Китай – Пакистан. Документ также поощряет применение предприятиями стратегии «выхода за границу» и продвигает формирование региональных энергетических рынков. Что касается глобального управления в сфере энергетики, в документе упоминается, что Китай должен проявлять активность и «продвигать свободный, открытый, конкурентный, глобальный энергетический рынок, на котором наблюдается порядок и эффективный надзор» [State Council, 2014]. Конкретных и значимых предложений по данным аспектам пока не поступало.

Исходя из стратегии, рост значения Китая в качестве потребителя и импортера энергии представляет угрозу существующей системе глобального управления энергетикой по ряду причин. Стремление Китая обеспечивать свои потребности в энергии за счет подписания договоров о производстве и поставке энергии на двусторонней дипломатической основе очевидно нарушает принципы свободной торговли и общепринятые правила осуществления инвестиций [Goldthau, Witte, 2009]. Уникальная инвестиционная активность национальных нефтяных компаний Китая в области приобретения ресурсов вызывает подозрения и даже недоверие, поскольку для нее характерно предложение более высоких цен в сравнении с рынком, а также сопутствующие обещания осуществления масштабных социальных и экономических инвестиций. В решениях нефтяных компаний часто просматриваются тесные связи с китайской коммунистической партией, а их инвестиции приносят больше пользы китайской стратегической политике, чем ресурсной политике. Китайская стратегия энергетической безопасности рассматривается лишь как необходимый компонент более широкой национальной геополитической стратегии.

Более того, геополитическая энергетическая стратегия предполагает огромные экономические и политические риски. Диверсификация иностранных поставок топлива всегда является обоснованным и разумным решением. Однако при этом не следует уходить и в другую крайность: чтобы избежать перегруженных морских проливов, таких как Малаккский пролив, Китай во что бы то ни стало выбирает строительство новых сложных транспортных маршрутов импорта нефти и газа, полностью игнорируя экономические издержки. Политическая модель осуществления инвестиций, ориентированная на стратегию, вкупе с ухудшением инвестиционного климата в странах, через которые пролегают маршруты, обуславливают то, что стратегия «пояса и дороги» может быть сопряжена с огромными экономическими рисками и способна принести Китаю огромные экономические убытки. Таким образом, инвестиции в энергетическую ин-

фраструктуру в рамках стратегии, возможно, не помогут Китаю укрепить безопасность поставок энергии.

На практике, тем не менее, имеют значение правила рынка, и китайские национальные нефтяные компании следовали им для участия на международных энергетических рынках, а не «изолировали» собственную нефть⁴, которую они производили. Наоборот, они продавали собственную нефть на международных рынках для получения прибыли в качестве компенсации издержек транспортировки или разницы между ценами на глобальном и китайском рынках. В 2012 г. Национальное управление энергетики Китая [Wang, 2012] впервые объявило, что более 90% собственного производства за рубежом было продано на местах, и это способствовало стабильности на глобальном рынке нефти. На самом деле энергетическая безопасность Китая сильно зависит от международных рынков нефти, а не от стратегии «выхода за границу» и не от так называемых стратегических нефтепроводов и сухопутных маршрутов транспортировки. В настоящее время Китай все еще придерживается своей геополитической стратегии. В соответствии с двусторонними договорами сотрудничества Китай строит трубопроводы, автомобильные и железные дороги и порты для получения доступа к нефти и газу в богатых энергетическими ресурсами странах. С точки зрения безопасности поставок энергии инициатива «пояса и дороги» дополняет версию 2.0 современной геополитической стратегии обеспечения безопасности поставок энергии.

Новая концепция энергетической безопасности

Новая концепция энергетической безопасности Китая развивается с 2006 г., на фоне преобладания традиционного геополитического подхода. В целом она предлагает участие в глобальном управлении энергетикой.

Президент Китая Ху Цзиньтао изложил новую концепцию энергетической безопасности на саммите «Группы восьми» в июле 2006 г., который проходил в Константиновском дворце в Санкт-Петербурге [Xinhua News, 2006]. Ху Цзиньтао призвал к укреплению международного сотрудничества с целью увеличения поставок нефти и газа, отметив необходимость в диалоге и сотрудничестве между странами, которые экспортируют энергию, и странами, которые ее потребляют. Он отметил необходимость совместных усилий для обеспечения стабильности в регионах добычи нефти и обеспечения безопасности международных маршрутов поставок энергии, а также призвал к снижению политизации энергетической безопасности. Ху Цзиньтао также обратил внимание на важность проведения НИОКР в сфере энергетических технологий.

Следует отметить, что новая концепция энергетической безопасности Ху Цзиньтао противоречила его высказываниям по Малаккской дилемме, сделанным за три года до этого⁵, и его речь стала первым случаем признания китайскими лидерами возможности решения энергетических проблем за счет международного сотрудничества. Тем не менее это не предвещает быстрых изменений в политике, и Китай по-прежнему предпочитает не возлагать больших надежд на другие страны в сфере обеспечения безопасности морских маршрутов импорта энергии. Предложение Ху Цзиньтао по новой энергетической концепции было скорее похоже на пропаганду для внутренних целей,

⁴ Доля нефти, которую компания-концессионер имеет право оставить в своем распоряжении.

⁵ На главной экономической конференции, которая прошла в конце 2003 г., президент Ху Цзиньтао выразил обеспокоенность в отношении безопасности китайского импорта нефти, т.е. в отношении Малаккской дилеммы [Shi, 2004], или угрозы приостановки китайского импорта нефти в узком Малаккском проливе, что представляет собой традиционное представление о рисках Китая в сфере энергетической безопасности.

и за ним не последовало каких-либо конкретных мер. Однако оно ознаменовало начало развития в Китае новой концепции энергетической безопасности.

В июле 2011 г. на конференции Боаоского азиатского форума по энергетике, ресурсам и устойчивому развитию, которая состоялась в Перте (Западная Австралия), бывший вице-премьер Цзэн Пэйянь, председатель Китайского центра международного экономического обмена, предложил создать глобальный механизм стабилизации рынков энергоресурсов в рамках «Группы двадцати».

В соответствии с принципом обоюдной выгоды, утвержденным в апреле 2012 г. на пятом Всемирном саммите по проблемам энергетики будущего в Абу-Даби, премьер-министр Вэнь Цзябао высказался за создание глобального механизма управления энергетическим рынком, состоящим из крупнейших производителей и потребителей энергии «Группы двадцати». В таких условиях Китай надеется, что могут быть созданы справедливые, обоснованные и обязательные к применению международные правила, и посредством консультаций и диалога возможно формирование механизмов раннего предупреждения, координации цен, финансового надзора и схем действий в чрезвычайных ситуациях.

Это стало первым конкретным предложением по вопросам глобального управления энергетикой со стороны высшего руководства Китая, занявшего четкую позицию по созданию механизма глобального управления энергетическим рынком в рамках «Группы двадцати». Это свидетельствовало о желании Китая участвовать в глобальном экономическом управлении, упомянутом на пятом пленуме Коммунистической партии Китая 17-го созыва.

Начиная с 2007 г. все больше исследователей подвергали сомнению традиционную концепцию энергетической безопасности. Чжао Хунту [Zhao, 2007] и Чжан Чжунсян [Zhang, 2012] утверждали, что реальные риски Малаккского пролива и других маршрутов транспортировки энергии в основном исходят от пиратов, террористической активности и от аварий в мирное время, а не от нефтяной блокады под предводительством Америки, которая очень маловероятна как с политической, так и с технологической точки зрения. В 2013 г. Чжа Даоцзюнь, эксперт в сфере энергетики Пекинского университета, и Хэ Фань из Института мировой экономики и политики Китайской академии социальных наук вновь высказали мнение о том, что Малаккская дилемма является надуманной [Lian, 2013].

В то же время исследователи традиционной концепции энергетической безопасности также стали приходить к выводу, что Китаю следует участвовать в кооперации в сфере глобальной энергетической безопасности и диверсифицировать источники поставок [Yang, 2009]. В 2013 г. У Лэй призвал политиков закончить дебаты о целесообразности участия Китая в работе Международного энергетического агентства, а также в глобальном управлении энергетикой. Вместо этого он предложил заняться реализацией этого участия [Wu, 2013].

После речи премьер-министра Вэнь Цзябао в 2012 г., исследователи Государственного совета и Национальной комиссии по развитию и реформам КНР опубликовали свои предложения по вопросам участия Китая в механизме глобального управления энергетикой, в особенности в рамках «Группы двадцати». Исследовательская команда из Отдела исследований Государственного совета Китая опубликовала доклад «Формирование институтов глобального управления в сфере энергетических ресурсов» под эгидой «Группы двадцати» [Fan et al., 2012]. Согласно докладу, структура управления «Группы двадцати» и ее статус ведущего институционального элемента в глобальном управлении создают экономические выгоды и подходят для выстраивания глобального управления рынком энергетических ресурсов.

В феврале 2014 г. Институт исследований в сфере энергетики Национальной комиссии по развитию и реформам КНР и Институт изменения климата им. Грэнтама Имперского колледжа Лондона выпустили проект научного доклада на тему «Реформа глобального управления в энергетике и участие Китая». В докладе предлагалось усилить роль «Группы двадцати» в реформе управления в сфере энергетики, возможно, через создание новой рабочей группы, а также укрепить роль «Группы двадцати» как важной и репрезентативной дискуссионной платформы в сфере энергетики для лидеров соответствующих стран. В документе также содержится ряд рекомендаций в отношении того, как Китай может увеличить свой потенциал участия в глобальном управлении энергетикой и реализовать энергетическую политику, предполагающую более существенное международное взаимодействие. Больших усилий требует объяснение китайской энергетической политики международному сообществу, чтобы международное сообщество могло ее полностью понять [Energy Research Institute, 2014]. Исследовательская команда Национальной комиссии по развитию и реформам КНР состоит из бывших высокопоставленных должностных лиц и исследователей, которые находились внутри системы. Авторы доклада прослеживают положительные тенденции в китайской политике с точки зрения участия в глобальном управлении энергетикой.

Трансформация концепции энергетической безопасности Китая предполагает существенное участие Китая в глобальном управлении энергетикой. Два ключевых события в ходе этой трансформации, а именно представление новой концепции энергетической безопасности президентом Ху Цзиньтао в 2006 г. и предложение премьер-министра Вэнь Цзябао по созданию механизма глобального управления энергетическим рынком в 2012 г., имели место при участии Китая в работе соответственно «Группы восьми» и «Группы двадцати». И это не было случайностью. Более глубокое вовлечение Китая в работу этих форумов демонстрирует растущее положительное отношение Китая к участию в глобальном управлении.

Действия Китая в сфере чистой энергетики и изменения климата

Все более активные усилия Китая в сфере чистой энергетики и изменения климата совпали по времени с появлением и развитием новой энергетической концепции страны. Эти два события являются частью постепенной экономической трансформации Китая, которая началась приблизительно в середине 2000-х годов. Длительный период высоких темпов экономического роста, сопровождавшийся большими объемами потребления и низкой эффективностью использования ископаемого топлива, в особенности большими объемами потребления угля, стал причиной все более громких требований принятия Китаем мер по защите окружающей среды и противодействию изменению климата как на национальном, так и на международном уровне. После того как Китай стал глобальным лидером по выбросам парниковых газов в 2006 г., давление усилилось. Это заставило его принимать более гибкие и прагматичные решения по вопросам, касающимся изменения климата. Китай продемонстрировал прогресс по некоторым важнейшим направлениям [Zhang, 2007], а также уверенность в перспективах развития чистой и возобновляемой энергетики, которая стала одной из важнейших и наиболее многообещающих составляющих устойчивого экономического развития Китая в XXI в.

В первом национальном плане по изменению климата в 2007 г. Китай сделал изменение климата, по сути, проблемой развития [NDRC, 2007]. Его попытки ограничения изменения климата включают меры, направленные на поддержание устойчивого роста

и решение особо острых проблем окружающей среды через снижение выбросов углекислого газа, а также стимулирование развития чистой и возобновляемой энергетики. В результате Китай активно развивается как сверхдержава чистой энергетики, ему уже удалось добиться прогресса в сфере гидроэнергетики, а также ветровой и солнечной энергетики.

Совместное заявление США и Китая по изменению климата, сделанное на встрече АТЭС в ноябре 2014 г., дает положительный сигнал в части решения проблем изменения климата [White House, 2014]. Заявление с большой вероятностью побудило остальные страны принимать более активные меры. Наблюдаемая в настоящее время корректировка китайской политики в сфере энергетики с акцентом на поддержку развития возобновляемых источников энергии может гарантировать реализацию намеченной в совместном заявлении цели. Принятие так называемой концепции «новой нормальности», новой модели роста, в которой особое внимание уделяется экономической модернизации и инновациям, демонстрирует, что китайские лидеры в значительной степени смирились со сравнительно медленным экономическим ростом. Защита окружающей среды и развитие возобновляемой энергетики рассматриваются как важные компоненты экономических преобразований и улучшений. Это объясняет то, почему акцент Китая смещается в сторону низкоуглеродной экономики. Проводя такую политику, Китай имеет шансы обеспечить устойчивое экономическое развитие и легитимность партийного государства. Масштабы загрязнения воздуха, о которых свидетельствует постоянный смог в большинстве районов Китая, а также растущее недовольство этой ситуацией, в последние годы заставили китайских лидеров постепенно повысить приоритетность экологических целей. Ответ Си Цзиньпина на так называемое «небо цвета АТЭС»⁶ на встрече АТЭС в Пекине в ноябре 2014 г. продемонстрировал, что лидер Китая поддерживает меры, направленные на защиту окружающей среды.

Участие Китая в глобальном управлении энергетикой

Разумным ответом на вызовы в сфере энергетической безопасности, которые предполагает геополитический подход Китая, может стать присоединение к имеющимся в настоящее время организациям в сфере управления энергетикой. Китай уже продемонстрировал свое желание и готовность присоединиться к ним. В настоящее время Китай развивает сотрудничество почти со всеми ведущими глобальными и региональными институтами управления в сфере энергетики, однако он не ведет эффективного и значимого сотрудничества с глобальными организациями. Так, Китай ведет общее взаимодействие с МЭА, ОПЕК и ДЭХ, тремя международными энергетическими организациями, в основе деятельности которых лежат международные договоры, и осуществляет глубокую и значимую кооперацию лишь с некоторыми региональными институтами или специализированными организациями, такими как АТЭС, Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) и Совещание министров по вопросам чистой энергетики. Эти региональные организации играют незначительную роль в глобальном управлении энергетикой.

⁶ «Небо цвета АТЭС» — саркастическая фраза, характеризующая что-то прекрасное, но недолговечное. Голубое небо можно увидеть в Китае достаточно редко, в особенности в Пекине, ввиду частого и интенсивного смога. Перед саммитом АТЭС, который состоялся в Пекине в ноябре 2014 г., правительство Китая приняло крайне жесткие меры контроля загрязнений, чтобы иностранные гости саммита могли увидеть голубое небо над Пекином.

Ограниченное участие Китая в глобальном управлении энергетикой объясняется следующими причинами. Во-первых, Китай делает акцент на обеспечении безопасности поставок энергии через реализацию геополитической стратегии и уделяет меньше внимания участию в глобальном управлении энергетикой. Во-вторых, сама система глобального управления энергетикой имеет некоторые существенные недостатки, такие как фрагментарность и дефицит механизмов внедрения [Lesage, 2011; Florini, 2011; Leal-Arcas, Filis, 2013; Vaccini et al., 2013], а также ограничения, например, сосредоточенность на обеспечении безопасности и политизация энергетического сектора отдельных стран и, как следствие, приверженность национальной экономической политике в энергетике [Mares, 2010; Wilson, 2015]. Все это делает механизм глобального управления энергетикой менее влиятельным и респектабельным. Китай все еще сомневается в том, может ли глобальное управление энергетикой работать эффективно и приносить выгоду как самому Китаю, так и другим странам. В-третьих, китайские группы, имеющие интересы в нефтегазовом секторе, будут сдерживать дальнейшее участие Китая в глобальном управлении энергетикой, что свидетельствует о необходимости большей прозрачности во внутреннем управлении энергетикой Китая. В свою очередь, это затруднит получение выгод указанными группами.

Поиск узких целей в сфере глобального управления энергетикой

Фрагментарная, недостаточно влиятельная и респектабельная система управления глобальной энергетикой сталкивается с существенными трудностями. Тем не менее на международном рынке нефти и газа имеют значение рыночные силы и правила, они представляют собой фундамент глобального управления энергетикой, и факторы, связанные только с геополитикой и торговлей, не могут объяснить колебания на глобальном рынке нефти [Goldthau, Witte, 2009]. Кроме того, отдельные страны предъявляют спрос на эффективное управление энергетикой. Информация, которую способны предоставить межправительственные организации, обычно является дефицитной и крайне ценной на энергетических рынках [Harks, 2010], и это говорит в пользу присоединения государств к межправительственным организациям. Для гарантирования энергетической безопасности и сокращения издержек большинству стран следует присоединиться к непрерывным цепочкам поставок с дублированием каналов [Nicolas, 2009]. Все это характеризует внутренние основы и потенциал развития системы глобального управления энергетикой. Принимая во внимание как ее проблемы, так и возможности, вероятно, целесообразен поиск более узких целей для координации различных режимов в сфере глобального управления энергетикой, а не институтов принуждения.

Во-первых, важнейшей характеристикой «узких целей» является их достижимость. Следует стремиться не к тому, чтобы некий авторитетный, общепризнанный международный институт обеспечивал коллективную безопасность в сфере энергетики для всех стран мира, а к тому, чтобы международный режим эффективно координировал политику разных стран, гарантировал стабильные поставки энергии, доступ к энергии, в особенности к поставкам нефти и газа, а также обеспечивал устойчивое экологическое развитие. В общем координация должна включать базовые элементы управления энергетикой: меры корректировки провалов рынка, снижения транзакционных издержек через продвижение прозрачности и обмен информацией, механизмы противостояния внешним шокам, установление правил и стандартов для рыночного обмена, а также продвижение новых многонациональных инфраструктурных инвестиций для усиле-

ния взаимодействия и безопасности. Ключевым вопросом является то, как следует координировать энергетическую политику отдельных стран, т.е. взаимодействие между глобальным и национальным управлением в сфере энергетики. Также важна координация основных институтов, участвующих в глобальном управлении, например, МЭА, МЭФ, ОПЕК, «Группы семи» и «Группы двадцати».

В действительности эффективная координация в большинстве случаев все еще остается трудной задачей. В то время как эффективная координация по различным направлениям и среди различных институтов должна быть конечной целью, базовыми и достижимыми в ближайшем будущем целями могут стать продвижение прозрачного международного рынка, механизмы обмена данными в сфере энергетики между правительствами и межправительственными организациями, а также между производителями и потребителями. Целью механизма координации является снижение неопределенности и транзакционных издержек на международном энергетическом рынке. Что касается механизма исполнения, то глобальное управление энергетикой должно выстраиваться на «мягких» нормах, включая политический консенсус среди лидеров государств, а также на добровольных обязательствах, на воздействии со стороны других стран и на инициативном внедрении.

Во-вторых, следует сделать акцент на изменении климата и управлении чистой энергетикой. Потребность в хорошем управлении изменением климата, защитой окружающей среды и возобновляемой энергетикой даст дополнительный импульс развитию глобального управления энергетикой, хотя в то же время эта потребность принесет дополнительные трудности. Изменение климата вызывает беспокойство как со стороны производителей, так и со стороны потребителей и уже является важнейшим вопросом глобального управления энергетикой. Меньшая озабоченность вопросами безопасности и сравнительно более слабый экономический национализм в сфере изменения климата и защиты окружающей среды снижают негативное воздействие нового появления национальных государств в качестве игроков в управлении глобальным изменением климата.

В отличие от фрагментарного глобального управления на нефтяном и газовом рынках, в сфере изменения климата наблюдается универсальное, основанное на международных договорах управление. РКИК ООН, насчитывающая 196 членов, охватывает практически весь мир, а ее Киотский протокол был ратифицирован 192 членами⁷. РКИК продвигает глобальное управление изменением климата через переговоры, и после Киотского протокола удалось добиться существенных результатов. Ключевой вопрос, который остается нерешенным в рассматриваемой сфере, заключается в том, какого рода международные институты глобального управления необходимы для эффективного достижения целей и внедрения новых механизмов, согласованных в РКИК ООН. Другими словами, требуется разработка способов содействия реализации низкоуглеродной политики. Несмотря на некоторые неудачи, включая отказ России, Японии, Канады и Новой Зеландии от принятия на себя обязательств на втором этапе Киотского протокола на Конференции ООН по изменению климата, состоявшейся в Дохе в ноябре 2012 г., РКИК ООН остается разработчиком правил переговоров по изменению климата. Важно отметить, что совместное заявление США и Китая по изменению климата, сделанное в ноябре 2014 г., содержало инициативу дальнейшего поиска механизмов внедрения целей деуглеродизации.

Возобновляемая и чистая энергетика способна внести существенный вклад и в дальнейшем даже стать крайней мерой в решении проблем изменения климата. В то

⁷ About UNFCCC. Режим доступа: <http://newsroom.unfccc.int/about/> (дата обращения: 01.02.2016).

же время возобновляемая энергетика является перспективной отраслью, способной сыграть решающую роль в оживлении и развитии экономики. Что касается глобального управления в сфере возобновляемой энергетике, основной акцент должен быть сделан на механизме продвижения развития, а также трансфера новых технологий чистой и возобновляемой энергетике. В основе данного механизма должна лежать защита интеллектуальной собственности. Для этого могут быть использованы некоторые существующие соглашения: в переговоры по соглашению ВТО об экологических товарах, которые были начаты в июле 2014 г., возможно включение трансфера технологий чистой и возобновляемой энергетике. В этом случае новые технологии в сфере энергетике могут использоваться и для обеспечения энергетической безопасности, и для замедления изменения климата.

«Группа двадцати» и узкие цели в глобальном управлении энергетикой

Усиление роли «Группы двадцати» в глобальном экономическом управлении после глобального финансового кризиса 2008 г. расширяет возможности системы глобального управления энергетикой. Поскольку «Группа двадцати» является глобальным элитным форумом и мостом между державами, она часто рассматривается в качестве подходящей платформы для координации действий лидирующих государств [Dubash, Florini, 2011]. В настоящее время «Группа двадцати» представляет собой внушающий доверие форум, на котором могут выбираться широкие направления глобального управления в сфере энергетике, что делает его важной площадкой [Ibid.]. То, почему «Группа двадцати» может играть все более существенную роль в глобальном управлении энергетикой, объясняется тремя следующими характеристиками этого механизма.

Во-первых, «Группа двадцати» обеспечивает консенсус по ключевым политическим вопросам через публичные декларации. Форум представлен ключевыми развитыми и развивающимися экономиками, на которые приходится 85% глобального ВВП.

Во-вторых, гибкое институциональное устройство «Группы двадцати» может стать еще одним преимуществом для создания эффективного глобального управления энергетикой в рамках данного форума. Гибкие институциональные связи между МВФ, Всемирным банком и «Группой двадцати» стали эффективной моделью работы с последствиями глобального финансового кризиса, что представляет собой хороший образец для дальнейшей институциональной кооперации в сфере глобального управления энергетикой. Институциональная кооперация или взаимодействие между существующими основными организациями глобального управления энергетикой, такими как МЭА, МЭФ и «Группа двадцати», может стать легким путем к новой модели глобального управления энергетикой. Учитывая имеющуюся успешную модель кооперации между МЭА и «Группой семи», а также тот факт, что «Группа семи» уступает место «Группе двадцати», представляется, что МЭА может продолжить достаточно необычное непосредственное участие в выполнении задач, «поставленных» «Группой двадцати» [Florini, 2011].

В-третьих, члены «Группы двадцати» являются наиболее важными игроками на мировом энергетическом рынке, включающими Китай, Индию, США – крупнейших потребителей энергии, Саудовскую Аравию и Россию – крупнейших производителей энергии, а также других членов «Группы семи», большинство из которых представляют собой крупных потребителей энергии.

«Группа двадцати» стала одним из важнейших форумов в сфере глобального управления, и это заложило хорошую основу для усиления роли данного форума в гло-

бальном управлении энергетикой. В последнее время активно развивается кооперация между «Группой двадцати» и важнейшими организациями глобального управления энергетикой. МЭА начало оказывать значительную поддержку после саммита в Питтсбурге в 2009 г. Начиная с 2011 г. стала приоритетной кооперация с целью снижения волатильности цен на международных рынках нефти, газа и угля. В июле 2011 г. МЭА, вместе с МЭФ и ОПЕК, приняло участие в проекте «Группы двадцати», направленном на снижение волатильности на рынках нефти, а в октябре 2011 г. агентство приняло участие в подготовке доклада, в котором рассматривались проблемы волатильности на рынках газа и угля. В июле 2014 г. состоялось официальное открытие единой базы данных газовой отрасли (JODI-Gas).

«Группа двадцати» потенциально может осуществлять руководство реализацией энергетической политики на самом высоком уровне, а также осуществлять руководство в других сферах [Hirst, 2012]. Некоторые исследователи очень оптимистично настроены в отношении роли, которую «Группа двадцати» способна сыграть в глобальном управлении энергетикой. По их мнению, «Группа двадцати» может стать лидером в формировании современной гармоничной стратегии устойчивого развития энергетики будущего, которая принесет выгоду всем [Lesage, 2011]. «Группе двадцати» удалось добиться двух важных результатов в сфере глобального управления энергетикой. Во-первых, она предприняла меры по ограничению избыточной волатильности цен на нефть и повышению прозрачности на рынках нефти и газа. Ключевым элементом этих мер стал прогресс в Совместной инициативе в области данных о нефти (JODI). Другим важным проектом считается постепенный отказ от субсидирования ископаемого топлива, использование которого в настоящее время способствует глобальному потеплению и обходится развивающимся странам в миллиарды долларов в год [Ibid.].

Тем не менее прогресс по сравнению с 2011 г. является недостаточно существенным. В настоящее время прозрачная система статистики нефтегазового рынка, представленная Совместной инициативой в области данных о нефти (JODI), поддерживается имеющими к ней отношение странами через платформу «Группы двадцати». Очевидно, что политическая поддержка членов «Группы двадцати» чрезвычайно важна для повышения надежности и актуальности данных JODI, а также для дальнейшего успеха этой инициативы. Помимо этого, важна и финансовая поддержка проведения семинаров JODI со стороны членов «Группы двадцати». Все это является важной частью развития потенциала JODI. Детальный (включающий данные по нефти, газу и углю) и авторитетный механизм обмена данными JODI имеет важнейшее значение для эффективного управления энергетикой. Он должен являться одной из реальных и достижимых целей в сфере глобального управления энергетикой в ближайшей перспективе.

Цель постепенного отказа от неэффективного субсидирования ископаемого топлива была согласована на саммите в Питтсбурге в 2009 г. Однако ее реализация идет очень медленно. Четкие сроки реализации этой цели и поэтапный план отсутствуют, хотя призывы к ликвидации неэффективного субсидирования ископаемого топлива звучали практически на каждом саммите. Медленный прогресс даже использовался как свидетельство провала «Группы двадцати» и как аргумент против вовлечения «Группы двадцати» в глобальное управление энергетикой. На саммите в Лос-Кабосе в 2012 г. перед министрами финансов была поставлена задача организовать добровольный процесс коллегиальной экспертизы для членов «Группы двадцати». Обычно этот процесс сводится к проведению странами обоюдной экспертизы, и это затрудняло его

реализацию, поскольку у членов «Группы двадцати» возникали различные сложности, что требовало больших затрат времени. США и Китай, две крупнейшие страны, применяющие большое число механизмов субсидирования ископаемого топлива, в своем совместном заявлении по изменению климата, сделанном в ноябре 2014 г., договорились провести совместную экспертную проверку неэффективного субсидирования ископаемого топлива. Ожидалось, что эта договоренность должна ускорить процесс, и если США и Китай завершат первый раунд добровольного процесса коллегиальной экспертизы, то второй раунд с вовлечением других стран «Группы двадцати» начнется уже в середине 2015 г. [G20, 2014].

Совещания министров по вопросам чистой энергетики, многосторонняя инициатива США, которая стала результатом Копенгагенской конференции по климату, прошедшей в 2009 г., является еще одним достижением «Группы двадцати» в сфере глобального управления энергетикой. Доклады об этих совещаниях стали готовиться еще с саммита «Группы двадцати» в Каннах. Декларация лидеров «Группы двадцати» в Санкт-Петербурге в 2013 г. отразила призыв к многостороннему сотрудничеству в сфере создания глобального режима ответственности за ядерный ущерб, содержащийся в плане действий в сфере ядерной безопасности Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ), который был разработан через год после фукусимской катастрофы в 2011 г.

Реализуемые в данный момент инициативы в сфере энергетики и тесное вовлечение в этот процесс стран «Группы двадцати» имеют большое значение для преодоления недостатков и пробелов в глобальном управлении энергетикой, хотя прогресс, в том числе в создании механизма JODI и в отказе от субсидирования ископаемого топлива, идет медленно. Одна из основных причин медленного прогресса заключается в сомнениях, касающихся самой природы «Группы двадцати», которая не осуществляет действия на фрагментарном поле управления энергетикой как настоящий профильный комитет. Как отмечалось ранее, энергетике придается чрезвычайно высокое стратегическое значение. Правительства неохотно взаимодействуют с официальными многосторонними организациями, стремящимися к большей координации и формированию неформальных групп стран. Добровольный процесс при этом, как правило, встречает меньшее сопротивление. Кроме того, проблемы энергетики все еще не входят в число важнейших приоритетов в повестке дня «Группы двадцати», поэтому цели управления в сфере энергетики реализуются с меньшей политической волей.

Одни исследователи [Lesage, 2011] предлагали создать в «Группе двадцати» целевую рабочую группу по энергетике для выработки общих предложений по вопросам глобального управления с целью повышения согласованности политики и создания политических стимулов в интересах стран, несущих ответственность за глобальные энергетические проблемы. Другие представители академического сообщества предлагали создать постоянно действующую, но гибкую сеть официальных представителей «Группы двадцати» и многосторонних институтов, подобных Совету по финансовой стабильности [Victor, Yueh, 2010; Lesage, 2011]. Однако ограничения, характерные для участия «Группы двадцати» в глобальном управлении энергетикой, не позволяют рассматривать эти предложения всерьез. Необходим новый импульс; возможно, хорошие результаты способны дать более активное вовлечение Китая в глобальное управление энергетикой.

Участие Китая в глобальном управлении в рамках «Группы двадцати»

Более активное участие в глобальном управлении в рамках «Группы двадцати» способно принести Китаю существенные выгоды с низкими экономическими и политическими издержками. За счет участия в саммитах «Группы двадцати» Китай занял важное место в глобальном управлении экономикой и стал важнейшей экономической силой данного форума. В последнее время Китай осознавал значение «Группы двадцати», в особенности ее важности как платформы для продвижения эффективного управления на глобальном энергетическом рынке.

В первую очередь «Группа двадцати» предлагает альтернативы в обеспечении энергетической безопасности Китая. Рост влияния «Группы двадцати» и достижения глобального управления в экономике, финансах, развитии и энергетике демонстрирует то, что новая концепция коллективной ответственности в обеспечении энергетической безопасности представляет собой новую возможность для Китая с точки зрения обеспечения безопасности собственных поставок энергии. В сравнении с геополитической стратегией, она практически не предполагает экономических издержек и не связана с политическими рисками. От Китая требуется смена концепции среди элит и высших политических кругов, а также более существенное вовлечение человеческого капитала и ведомств. Потенциальные выгоды новой концепции могут быть более существенными, чем выгоды геополитического подхода.

Во-вторых, участие в глобальном управлении в сфере энергетики в рамках «Группы двадцати» является хорошим решением для того, чтобы развеять сомнения западных стран относительно мотивации Китая в сфере глобальной энергетики, а также для улучшения имиджа Китая на международной арене и, как следствие, улучшения его отношений с западными странами на международном энергетическом рынке. Учитывая огромные объемы импорта нефти и газа Китая и его статус аутсайдера в основных международных энергетических организациях, Китай является наиболее слабым звеном современного управления глобальным энергетическим рынком. Более активное вовлечение Китая и его инициативы в сфере энергетического управления в рамках «Группы двадцати» станут сигналом для других авторитетных игроков, что Китай может быть конструктивным участником глобального энергетического управления.

В-третьих, Китай должен использовать преимущества принимающей стороны саммита «Группы двадцати», что даст ему возможность сделать управление в сфере энергетики одним из главных приоритетов повестки дня, а также провести переговоры о возможностях своего вхождения в МЭА. Среди всех организаций, участвующих в глобальном энергетическом управлении, МЭА в дальнейшем имеет наибольший потенциал стать «единственной». Флорини [Florini, 2011] считает, что несмотря на ограниченное членство, МЭА находится в центре многих важнейших событий глобального энергетического управления. В настоящее время, будучи партнером МЭА без членства в этой организации, Китай ведет сотрудничество с МЭА по многим аспектам. Между Министерством науки и технологий Китая и МЭА налажен хороший контакт в сфере политических исследований. Китай располагает договором о сотрудничестве с сетью МЭА, состоящей из 40 договоров о международной технологической кооперации. На Китай распространяется действие 19 (по состоянию на 2013 г.) «рабочих соглашений» МЭА в сфере технологического сотрудничества; Китай – регулярный участник Комитета по технологиям МЭА. Учитывая интерес МЭА, проявленный к присоединению

Китая к данной организации⁸, если Китай продемонстрирует намерение присоединиться, отсутствие членства в ОЭСР не станет основным препятствием. Для Китая вступление в МЭА предполагает существенные изменения в концепции энергетической безопасности, а также внедрение либеральных принципов ее обеспечения. Это потребует твердого намерения двигаться по этому пути.

В-четвертых, существенное участие в глобальном управлении энергетикой будет способствовать получению Китаем возможностей вовлечения в процесс установления цен на международных рынках нефти и газа. Результаты Китая можно улучшить несколькими способами. Во-первых, сюда относится координация стратегических нефтяных запасов. Во-вторых, необходимо присоединиться к основным механизмам управления в сфере энергетики. В-третьих, нужно модернизировать Шанхайский центр международной торговли энергией и сделать его Шанхайским центром фьючерсной торговли сырой нефтью с целью участия в международной торговле нефтью. В этой части удалось добиться некоторого прогресса. Комиссия по ценным бумагам Китая одобрила фьючерсную торговлю сырой нефтью на Шанхайской фьючерсной бирже в декабре 2014 г. Достижение перечисленных целей ускорится, если Китай станет преследовать их в рамках «Группы двадцати». В 2014 г. на саммите в Брисбене Китай согласился опубликовать данные по запасам нефти, и ему уже удалось достигнуть договоренности с США по совместной экспертной оценке неэффективного субсидирования ископаемого топлива в рамках «Группы двадцати». Эти шаги имеют важное значение с точки зрения участия Китая в управлении энергетикой в «Группе двадцати». Дальнейшее вовлечение Китая в глобальный механизм Совместной инициативы в области данных о нефти будет полезным для создания Шанхайского центра фьючерсной торговли сырой нефтью на принципах прозрачности и эффективного надзора.

В-пятых, для Китая и США существенную роль в достижении целей играют инновации в энергетических технологиях, в особенности в сфере чистой энергетики. Кооперация и трансфер энергетических технологий имеют большое значение в продвижении общих целей в сфере противодействия изменению климата. «Группа двадцати» является подходящей платформой для стимулирования сотрудничества в данной области. Совещания министров по вопросам чистой энергетики, Международное агентство по возобновляемой энергетике и Международное партнерство по сотрудничеству в области энергоэффективности сосредоточены на развитии чистой, возобновляемой энергии и энергоэффективности. Эти организации занимаются установлением тесных рабочих отношений с «Группой двадцати» в рамках Плана действий в сфере энергоэффективности «Группы двадцати».

Саммит «Группы двадцати» воспринимается политическими сообществами в качестве идеальной платформы для участия в глобальном управлении. Для того чтобы создать и укрепить политическое поле для международного сотрудничества в сфере энергетики, Китаю необходимо играть лидирующую роль в «Группе двадцати». Активное вовлечение Китая в управление энергетикой в рамках «Группы двадцати» ограничивается тем, что управление энергетикой не является важнейшим приоритетом повестки дня форума, и Китай не имеет членства во влиятельнейших международных энергетических организациях. Тем не менее, поскольку США не желают и не имеют возможности предпринять действия ввиду внутренних сложностей, и саммит 2016 г. будет проходить в Китае, ожидается, что именно Китай сыграет важнейшую роль

⁸ Нобуо Танака, бывший директор МЭА, однажды сказал, что если бы Китай продемонстрировал сильное желание присоединиться, то МЭА могло бы изменить правила членства, которые препятствуют вступлению Китая в организацию [Wang, Wei, 2013].

в определении приоритетов «Группы двадцати» и ему удастся продвинуть свои цели в сфере энергетики.

Выводы

В настоящее время Китай делает акцент на традиционном, основанном на геополитике подходе в ущерб участию в глобальном управлении энергетикой с целью обеспечения безопасности поставок энергии. Недавно предложенная национальная стратегия «пояса и дороги» в основном по-прежнему сосредоточена на региональных и двусторонних механизмах укрепления энергетической безопасности Китая, но все же содержит элементы, которые могут повысить участие страны в глобальном управлении. Ключевой вопрос заключается в том, сможет ли более активное участие Китая в глобальном управлении сочетаться с геополитическим подходом. Лакмусовой реакцией станет то, как Китай будет продвигать Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ) и какие правила и механизмы управления банком будут разработаны. Какую роль АБИИ сыграет в продвижении инфраструктурных инвестиций и строительстве в Азии, в том числе в сфере энергетической инфраструктуры, в целях соединения соседних с Китаем стран и богатых энергетическими ресурсами стран Центральной Азии и Ближнего Востока? Каковы будут действия Китая как принимающей стороны саммита «Группы двадцати» в 2016 г. в сфере глобального управления энергетикой?

Ключевым преимуществом платформы «Группы двадцати» является то, что она координирует силы и ресурсы существующих международных режимов для продвижения своей повестки дня. Как и в отношениях между «Группой двадцати», МВФ и Всемирным банком, Китай должен подталкивать рабочую группу по энергетике «Группы двадцати» к установлению более тесных связей с МЭА и ОПЕК и к началу обсуждения того, как следует формировать каркас глобального управления энергетикой. Китайские лидеры осознают, что «Группа двадцати» является одним из немногих международных институтов, в которых Китай может быть равным участником и даже лидирующей страной. Вопросы управления в сфере энергетики, решаемые «Группой двадцати» через энергетические соглашения, способны повысить интерес Китая к глобальному управлению энергетикой, учитывая, что в настоящее время Китай не является членом МЭА, ОПЕК, ДЭХ и других важных организаций.

Саммит «Группы двадцати» в Китае в 2016 г. предоставляет Китаю хорошую возможность сыграть позитивную и даже ведущую роль в глобальном энергетическом управлении. Будучи лидером в сфере энергопотребления и возобновляемой энергетики, Китай должен сделать вопрос глобального энергетического управления одним из своих приоритетов в повестке дня саммита. Учитывая недостаточное вовлечение Китая в работу организаций глобального управления энергетикой и второстепенную роль страны в этом процессе, некоторые новые каналы влияния могут стать лучшим решением для Китая. Китай должен сделать чистую энергетику и изменение климата наиболее важными вопросами своего участия в глобальном управлении энергетикой в рамках «Группы двадцати». В то же время, будучи крупнейшим импортером нефти, Китай не может позволить себе отказаться от участия в кооперации в сфере ископаемого топлива. Конкретные и значимые, но не слишком сложные вопросы могут стать хорошим началом для Китая с точки зрения повышения его участия в глобальном управлении энергетикой. Обмен информацией в рамках инициативы JODI, реализуемой МЭФ/МЭА/ОПЕК на платформе «Группы двадцати», возможно, является одним из таких вопросов.

Литература

- Baccini L., Lenzi V., Thurner P.W. (2013) Global Energy Governance: Trade, Infrastructure, and the Diffusion of International Organizations // *International Interactions*. No. 39. P. 192–216.
- Dubash N.K., Florini A. (2011) Mapping Global Energy Governance // *Global Policy*. Vol. 2 (September).
- Energy Research Institute (2014) Global Energy Governance Reform and China's Participation. Consultation draft report. February. National Development and Reform Commission and Grantham Institute for Climate Change.
- Fan B., Wang J., Zeng S., Zhang H., Liu X., Ma Z. (2012) Goujian Dazong Nengyuan Ziyuan Quanguo Zhili Jizhi [Building Global Governance Institutions on Bulk Commodity of Energy Resources] // *Caijing Magazine*. 31 March.
- Florini A. (2011) The International Energy Agency in Global Energy Governance // *Global Policy*. Vol. 2. Special issue (September).
- G20 (2014) G20 Energy Sustainability Working Group 2014 Co-chair's Report. November 10. Brisbane. Режим доступа: http://www.g20australia.org/sites/default/files/g20_resources/library/g20_energy_sustainability_working_group_2014_co-chairs_report.pdf (дата обращения: 02.02.2016).
- Goldthau A., Witte J.M. (2010) The Role of Rules and Institutions in Global Energy: An Introduction // *Global Energy Governance: The New Rules of the Game* / A. Goldthau, J.W. Witte (eds). Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Guan Q., He F. (2007) Zhongguo de Nengyuan Anquan yu Guoji Nengyuan Hezuo [China's Energy Security and International Energy Cooperation] // *Shijie Jingji yu Zhengzhi* [World Economics and Politics]. No. 11.
- Harks E. (2010) The International Energy Forum and the Mitigation of Oil Market Risks // *Global Energy Governance: The New Rules of the Game* / A. Goldthau, J.W. Witte (eds). Washington D.C.: Brookings Institution Press. P. 247–267.
- Hirst N. (2012) The Reform of Global Energy Governance // *Discussion Paper*. No. 3 (December). Grantham Institute for Climate Change.
- IRENA (2015) Summary of the Fifth Assembly of IRENA. 17–18 January. Режим доступа: <http://www.iisd.ca/vol30/enb3008e.html> (дата обращения: 02.02.2016).
- Jiang Y. (2013) Fagaiwei Zhuanjia: Woguo Tanpaifang Huo yu 2025 Nianqian Dadao Fengzhi [NDRC Expert: China Perhaps Peaks its Carbon Emission by 2025] // *Shanghai Zhengquanbao* [Shanghai Securities News]. 12 August. Режим доступа: <http://finance.sina.com.cn/china/20130812/021716412490.shtml> (дата обращения: 02.02.2016).
- Leal-Arcas R., Filis A. (2013) The Fragmented Governance of the Global Energy Economy: A Legal-Institutional Analysis // *Journal of World Energy Law and Business*. Vol. 6. No. 4.
- Lesage D. (2011) The Time has Come for a G20 Energy Task Force // *G20 Cannes 2011: A New Way Forward* / J. Kirton, M. Koch (eds). The G20 Information Center, University of Toronto. P. 223–225.
- Lian W. (2013) G20 Kuangjia Xia Woguo de Guoji Jingji Zhanlue [China's International Economic Strategy under the G20 Framework] // *21 Shiji Jingji Baodao* [21st Century Business Herald]. 26 August.
- Mares D.R. (2010) Resource Nationalism and Energy Security in Latin America: Implications for Global Oil Supplies. Working Papers. James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University. Режим доступа: <https://bakerinstitute.org/files/511/> (дата обращения: 02.02.2016).
- NDRC (2007) China's National Climate Change Programme. Режим доступа: <http://www.ccchina.gov.cn/WebSite/CCChina/UpFile/File188.pdf> (дата обращения: 02.02.2016).
- Nicolas F. (2009) ASEAN Energy Cooperation: An Increasingly Daunting Challenge. Note de l' Institut Français des Relations Internationales. September. Режим доступа: http://www.iaea.org/inis/collection/NCLCollectionStore/_Public/42/050/42050163.pdf (дата обращения: 02.02.2016).
- Shi H. (2004) Zhongguo Nengyuan Anquan de Qianzai Weixie: Guodu Yilai Malacca Haixia [A Potential Threat to China's Energy Security: Overdependence on the Straits of Malacca] // *China Youth Daily*. 13 June.

Режим доступа: http://news.xinhuanet.com/world/2004-06/15/content_1526222.htm (дата обращения: 02.02.2016).

Shi F. (2009) Liangshui Zhuli Jingji ‘Ditan Zhuanshen’ [Energy Tax and Carbon Tax will Promote Low-Carbon Economy in China] // Zhongguo Nengyuan Bao [China Energy News]. 24 August.

State Council of the People’s Republic of China (2014) Nengyuan Fazhan Zhanlue Xingdong Jihua (2014–2020 nian) [Energy Development Strategy Action Plan (2014–2020).] November. Beijing. Режим доступа: http://news.xinhuanet.com/2014-11/19/c_1113313588.htm (дата обращения: 02.02.2016).

Victor D.G., Yueh L. (2010) The New Energy Order // Foreign Affairs. January/February.

Wang E., Wei W. (2013) IEA Xuyao Zhongguo, Zhongguo ye Xuyao IEA [IEA Needs China and China Needs IEA too] // 21 Shiji Jingji Baodao [21st Century Business Herald]. 9 July.

Wang X. (2012) Guojia Nengyuanju: Zhongguo Haiwai Quanyiyou 90% Yishang Dangdian Xiaoshou [National Energy Administration: More than 90 percent of Chinese Overseas Equity Oil Sold Locally] // Caixin.com. Режим доступа: <http://companies.caixin.com/2012-12-03/100468168.html> (дата обращения: 02.02.2016).

White House (2014) U.S.-China Joint Announcement on Climate Change. Beijing, 12 November. Режим доступа: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change> (дата обращения: 02.02.2016).

Wilson J.D. (2015) Multilateral Organizations and the Limits to International Energy Cooperation // New Political Economy. Vol. 20. No. 1. P. 85–106.

Wu L. (2013) Zhongguo Nengyuan Anquan Mianlin de Zhanlue Xingshi yu Duice [China Energy Security: Strategic Environment and Policy Options] // Guoji Anquan Yanjiu [Journal of International Security Studies]. No. 5.

Xinhua News (2006) Hu Jintao Chanshu Quanqiu Nengyuan Anquan [Hu Jintao Expounds Global Energy Security] // Xinhuanet.com. 18 July. Режим доступа: http://news.xinhuanet.com/politics/2006-07/18/content_4847040.htm (дата обращения: 02.02.2016).

Xinhua (2014) China Unveils Energy Strategy, Targets for 2020. Beijing, 19 November. Режим доступа: http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/19/c_133801014.htm (дата обращения: 02.02.2016).

Xu B. (2013) Shichang Shiling, Jizhisheji yu Quanqiu Zhili [Market Failure, Institution Design and Global Energy Governance] // Shijie Jingji yu Zhengzhi [World Economics and Politics]. No. 11.

Yang Z. (2009) Zhongguo Nengyuan Anquan Xianzhuang ji Zhanlue Xuanze [China’s Energy Security: Status Quo and Strategies] // Renmin Luntang [People’s Forum]. Issue 276 (September).

Yu H. (2013) Quanqiu Nengyuan Zhili de Gongli Zhuyi he Quanqiu Zhuyi [Globalism and Utilitarianism in Global Energy Governance] // Guoji Anquan Yanjiu [Journal of International Security Studies]. No. 5.

Zha D. (2005) China’s Energy Security and Its International Relations. A paper presented to the Third IISS Global Strategic Review. 16–18 September. Geneva.

Zhang H. (2007) Zhongguo yu Guoji Qihou Bianhua Tanpan [China and International Climate Negotiation] // Guoji Zhengzhi Yanjiu [International Politics Studies]. No. 1. P. 16.

Zhang J. (2014) A speech on the ‘One Belt, One Road’ conference held by the Institute of American Studies, Chinese Academy of Social Sciences. 9 December. Beijing.

Zhang Z. (2012) Why Are the Stakes So High?: Misconceptions and Misunderstandings in China’s Global Quest for Energy Security // Rebalancing and Sustaining Growth in China / H. McKay, L. Song (eds). Canberra: ANU e-Press. Co-published with Social Sciences Academic Press, Beijing, China.

Zhao H. (2007) Malacca Kunju yu Zhongguo Nengyuan Anquan Zai Sikao [Malacca Dilemma- Rethinking China’s Energy Security] // Xiandai Guojiguanxi [Contemporary International Relations]. No. 6.

China in Global Energy Governance: A Chinese Perspective

A.X. He

Alex Xingqiang He – PhD, Research Fellow, Centre for International Governance Innovation; 67 Erb Street West, Waterloo, Ontario, Canada N2L 6C2; E-mail: hexingqiang@gmail.com

Abstract

China retains a bilateral and regional cooperation approach or a geopolitical strategy to secure its energy security, while it seeks to embrace global energy governance and more actively participate in global climate change negotiations. It has also been focusing on developing clean and renewable energy since early in the 21st century. China's new Belt and Road initiative contributes to a 2.0 version of its current geopolitical strategy to secure its energy supply. Although China's emphasis on energy security still corresponds to its geopolitical strategy, its weak participation in global energy governance is due to the fragmented global energy governance system that it sees as neither authoritative nor credible, as well as to the lack of willingness or impetus for its own domestic energy institutions to join the system. Taking into account the difficulties and potential of current global energy governance, this article suggests it is reasonable to seek a limited goal for coordinating regimes instead of creating coercive institutions in this field. Attainable goals in the near future should focus on promoting a transparent international market and establishing data-sharing mechanisms between governments and energy intergovernmental organizations and between producers and consumers. There should be emphasis on climate change and clean energy governance under the United Nations Framework Convention on Climate Change. The Group of 20 (G20) should play an increasingly significant role in global energy governance. China, with its positive attitude and active participation in the G20 and as host of the G20 summit in 2016, should participate more actively, perhaps even playing a leading role in global energy governance under the G20 framework.

Key words: global energy governance, energy security concept, G20, renewable and clean energy, climate change, Belt & Road initiative, China, United Nations Framework Convention on Climate Change, G20

References

- Baccini L., Lenzi V., Thurner P.W. (2013) Global Energy Governance: Trade, Infrastructure, and the Diffusion of International Organizations. *International Interactions*, no 39, pp. 192–216.
- Dubash N.K., Florini A. (2011) Mapping Global Energy Governance. *Global Policy*, vol. 2. September.
- Energy Research Institute (2014) *Global Energy Governance Reform and China's Participation. Consultation draft report*. February. National Development and Reform Commission and Grantham Institute for Climate Change.
- Fan B., Wang J., Zeng S., Zhang H., Liu X., Ma Z. (2012) Goujian Dazong Nengyuan Ziyuan Quanzhi Zhili Jizhi [Building Global Governance Institutions on Bulk Commodity of Energy Resources]. *Caijing Magazine*. 31 March.
- Florini A. (2011) The International Energy Agency in Global Energy Governance. *Global Policy*, vol. 2, special issue. September.
- G20 (2014) *G20 Energy Sustainability Working Group 2014 Co-chair's Report*. November 10. Brisbane. Available at: http://www.g20australia.org/sites/default/files/g20_resources/library/g20_energy_sustainability_working_group_2014_co-chairs_report.pdf (accessed 02 February 2016).
- Goldthau A., Witte J.M. (2010) The Role of Rules and Institutions in Global Energy: An Introduction. *Global Energy Governance: The New Rules of the Game* (eds. A. Goldthau and J.W. Witte). Washington D.C.: Brookings Institution Press.

- Guan Q., He F. (2007) Zhongguo de Nengyuan Anquan yu Guoji Nengyuan Hezuo [China's Energy Security and International Energy Cooperation]. *Shijie Jingji yu Zhengzhi [World Economics and Politics]*, no 11.
- Harks E. (2010) The International Energy Forum and the Mitigation of Oil Market Risks. *Global Energy Governance: The New Rules of the Game* (eds. A. Goldthau and J.W. Witte). Washington D.C.: Brookings Institution Press, pp. 247–267.
- Hirst N. (2012) The Reform of Global Energy Governance. *Discussion Paper*, no 3. December. Grantham Institute for Climate Change.
- IRENA (2015) *Summary of the Fifth Assembly of IRENA*. 17–18 January. Available at: <http://www.iisd.ca/vol30/enb3008e.html> (accessed 02 February 2016).
- Jiang Y. (2013) Fagaiwei Zhuanjia: Woguo Tanpaifang Huo yu 2025 Nianqian Dadao Fengzhi [NDRC Expert: China Perhaps Peaks its Carbon Emission by 2025]. *Shanghai Zhengquanbao [Shanghai Securities News]*. 12 August. Available at: <http://finance.sina.com.cn/china/20130812/021716412490.shtml> (accessed 02 February 2016).
- Leal-Arcas R., Filis A. (2013) The Fragmented Governance of the Global Energy Economy: A Legal-Institutional Analysis. *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 6, no 4.
- Lesage D. (2011) The Time has Come for a G20 Energy Task Force. *G20 Cannes 2011: A New Way Forward* (eds. J. Kirton and M. Koch). The G20 Information Center, University of Toronto, pp. 223–225.
- Lian W. (2013) G20 Kuangjia Xia Woguo de Guoji Jingji Zhanlue [China's International Economic Strategy under the G20 Framework]. *21 Shiji Jingji Baodao [21st Century Business Herald]*. 26 August.
- Mares D.R. (2010) *Resource Nationalism and Energy Security in Latin America: Implications for Global Oil Supplies. Working Papers*. James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University. Available at: <https://bakerinstitute.org/files/511/> (accessed 02 February 2016).
- NDRC (2007) *China's National Climate Change Programme*. Available at: <http://www.ccchina.gov.cn/WebSite/CCChina/UpFile/File188.pdf> (accessed 02 February 2016).
- Nicolas F. (2009) *ASEAN Energy Cooperation: An Increasingly Daunting Challenge*. Note de l'Institut Français des Relations Internationales. September. Available at: http://www.iaea.org/inis/collection/NCLCollectionStore/_Public/42/050/42050163.pdf (accessed 02 February 2016).
- Shi H. (2004) Zhongguo Nengyuan Anquan de Qianzai Weixie: Guodu Yilai Malacca Haixia [A Potential Threat to China's Energy Security: Overdependence on the Straits of Malacca]. *China Youth Daily*. 13 June. Available at: http://news.xinhuanet.com/world/2004-06/15/content_1526222.htm (accessed 02 February 2016).
- Shi F. (2009) Liangshui Zhuli Jingji 'Ditan Zhuanshen' [Energy Tax and Carbon Tax will Promote Low-Carbon Economy in China]. *Zhongguo Nengyuan Bao [China Energy News]*. 24 August.
- State Council of the People's Republic of China (2014) Nengyuan Fazhan Zhanlue Xingdong Jihua (2014–2020 nian) [Energy Development Strategy Action Plan (2014–2020)]. November. Beijing. Available at: http://news.xinhuanet.com/2014-11/19/c_1113313588.htm (accessed 02 February 2016).
- Victor D.G., Yueh L. (2010) The New Energy Order. *Foreign Affairs*. January/February.
- Wang E., Wei W. (2013) IEA Xuyao Zhongguo, Zhongguo ye Xuyao IEA [IEA Needs China and China Needs IEA too]. *21 Shiji Jingji Baodao [21st Century Business Herald]*. 9 July.
- Wang X. (2012) Guojia Nengyuanju: Zhongguo Haiwai Quanyiyou 90% Yishang Dangdian Xiaoshou [National Energy Administration: More than 90 percent of Chinese Overseas Equity Oil Sold Locally]. *Caixin.com*. Available at: <http://companies.caixin.com/2012-12-03/100468168.html> (accessed 02 February 2016).
- White House (2014) U.S.-China Joint Announcement on Climate Change. Beijing, 12 November. Available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change> (accessed 02 February 2016).
- Wilson J.D. (2015) Multilateral Organizations and the Limits to International Energy Cooperation. *New Political Economy*, vol. 20, no 1, pp. 85–106.
- Wu L. (2013) Zhongguo Nengyuan Anquan Mianlin de Zhanlue Xingshi yu Duice [China Energy Security: Strategic Environment and Policy Options]. *Guoji Anquan Yanjiu [Journal of International Security Studies]*, no 5.

- Xinhua News (2006) Hu Jintao Chanshu Quanguo Nengnuan Anquan [Hu Jintao Expounds Global Energy Security]. *Xinhuanet.com*. 18 July. Available at: http://news.xinhuanet.com/politics/2006-07/18/content_4847040.htm (accessed 02 February 2016).
- Xinhua (2014) China Unveils Energy Strategy, Targets for 2020. Beijing, 19 November. Available at: http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/19/c_133801014.htm (accessed 02 February 2016).
- Xu B. (2013) Shichang Shiling, Jizhisheji yu Quanguo Zhili [Market Failure, Institution Design and Global Energy Governance]. *Shijie Jingji yu Zhengzhi [World Economics and Politics]*, no 11.
- Yang Z. (2009) Zhongguo Nengyuan Anquan Xianzhuang ji Zhanlue Xuanze [China's Energy Security: Status Quo and Strategies]. *Renmin Luntang [People's Forum]*. September, Issue 276.
- Yu H. (2013) Quanguo Nengyuan Zhili de Gongli Zhuyi he Quanguo Zhuyi [Globalism and Utilitarianism in Global Energy Governance]. *Guoji Anquan Yanjiu [Journal of International Security Studies]*, no 5.
- Zha D. (2005) *China's Energy Security and Its International Relations. A paper presented to the Third IISS Global Strategic Review*. 16–18 September. Geneva.
- Zhang H. (2007) Zhongguo yu Guoji Qihou Bianhua Tanpan [China and International Climate Negotiation]. *Guoji Zhengzhi Yanjiu [International Politics Studies]*, no 1, p. 16.
- Zhang J. (2014) *A speech on the 'One Belt, One Road' conference held by the Institute of American Studies, Chinese Academy of Social Sciences*. 9 December. Beijing.
- Zhang Z. (2012) Why Are the Stakes So High?: Misconceptions and Misunderstandings in China's Global Quest for Energy Security. *Rebalancing and Sustaining Growth in China* (eds. H. McKay and L. Song). Canberra: ANU e-Press. Co-published with Social Sciences Academic Press, Beijing, China.
- Zhao H. (2007) Malacca Kunju yu Zhongguo Nengyuan Anquan Zai Sikao [Malacca Dilemma- Rethinking China's Energy Security]. *Xiandai Guojiguanxi [Contemporary International Relations]*, no 6.

Конкуренция и сотрудничество в Азиатско-Тихоокеанском регионе

Счастье от разума: «умная сила» КНР и ее влияние на развитие архитектуры безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе¹

С.В. Михневич

Михневич Сергей Владимирович – аспирант кафедры мировой политики факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, 20; E-mail: sxzex@yandex.ru

В статье рассматривается взаимосвязь процессов институциональных изменений в сфере обеспечения безопасности и политики «умной силы» КНР в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР). Основной акцент сделан на «практическом» измерении «умной силы» КНР в рамках анализа внешней политики Китая в АТР после окончания «холодной войны». Ключевое место в исследовании занимает изучение многостороннего взаимодействия по проблемам безопасности в регионе на площадках Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН). Именно соответствующие многосторонние площадки с участием всех основных акторов являются базой и основным содержанием макрорегиональной архитектуры безопасности. Научная новизна настоящей статьи заключается в выявлении взаимовоздействия «умной силы» Китая и макрорегиональной институционализации в сфере безопасности.

Теоретические аспекты концепции «умной силы» и ее связи с процессами институционализации и трансформации международных отношений были подробно рассмотрены автором в статье «Фактор «умной силы» в процессах институционализации международных отношений»².

Начало статьи посвящено эволюции ценностного и идеологического измерений внешней политики КНР с момента создания страны и до настоящего времени на основе ключевых концепций и идеологем, таких как «мирное возвышение Китая», «гармоничный мир», «китайская мечта». Автором подчеркивается, что для укрепления собственной «мягкой силы» власти КНР используют широкий спектр механизмов и средств, как экономического, так и социокультурного характера. В статье выделяются узловые проблемы традиционной и нетрадиционной безопасности, определяются основные модели сотрудничества по вопросам безопасности и применения политики «умной силы» КНР.

Отмечается, что, несмотря на существенный прогресс в сотрудничестве по проблемам нетрадиционной безопасности, институциональная эффективность в отношении традиционных проблем безопасности остается весьма ограниченной. При этом стремление Китая использовать собственную «умную силу» для противодействия враждебному влиянию на площадках АСЕАН приводит к эрозии институтов и снижению общей безопасности в макрорегионе. Также автор обращает внимание на то, что «умная сила» всех азиатских стран АТР ограничивается фактором суверенитета. Его нарушение или угроза нарушения могут девальвировать все достижения сотрудничества по проблемам нетрадиционной безопасности.

¹ Статья подготовлена в рамках гранта РГНФ 14-07-00059 «Политические функции региональных экономических объединений в современном мире».

Материал поступил в редакцию в ноябре 2015 г.

² Михневич С.В. Фактор «умной силы» в процессах институционализации международных отношений // Вестник международных организаций. 2015. № 4.

Соответственно, возникает необходимость в реформировании существующих многосторонних институтов взаимодействия по проблемам безопасности.

Ключевые слова: КНР, Китай, АСЕАН, США, Юго-Восточная Азия, Азиатско-Тихоокеанский регион, АТР, «умная сила», «мягкая сила», «жесткая сила», неопределенность, культура, стратегия, институциональные изменения, дефинизация, секьюритизация, безопасность

Введение

Эффективность политики является ключевой характеристикой и целью международной деятельности любого государства. Сегодня в условиях постоянно изменяющейся среды международных взаимодействий государствам все сложнее обеспечивать реализацию своих интересов. С одной стороны, будет некорректным говорить о том, что «новые акторы», такие как бизнес, неправительственные организации и разнообразные формальные и неформальные объединения людей, ставят под угрозу статус государств как основы международной системы. Вместе с тем их деятельность приводит к эрозии государственного суверенитета, особенно в отношении монополии на международные взаимодействия. Как пишет В. Иванов, «десуверенизация» вызывается самим фактом неизбежного «вступления в международное общение — заключение договоров, участие в деятельности международных организаций и т.п. — автоматически влечет ограничение суверенитета обязательствами перед другими суверенами (государствами), которые тоже ограничивают свои суверенитеты» [Иванов, 2010, с. 39].

Однако указанные процессы получают новые, гораздо более сложные измерения из-за участия акторов, имеющих негосударственную природу. По мнению Ю. Хабермаса, «суверенно лишь такое государство, которое может внутри себя поддерживать спокойствие и порядок, а вовне де-факто защищать свои границы. Во внутренних делах оно должно умело подавлять конкурирующие проявления силы, а в международных утверждать себя в качестве равноправного конкурента» [Хабермас, 2001, с. 201–202]. Но о каком равноправии и какой равностатусности может идти речь, если в роли конкурентов выступают акторы, достигающие своих целей совершенно иными способами? В ряде случаев ресурсы крупных негосударственных акторов по отдельным направлениям сопоставимы с возможностями государств. При этом негосударственные акторы во многом избавлены от необходимости соблюдать правила и решать задачи, эссенциальные для государств. Соответственно, возникает запрос государств на эффективные инструменты и механизмы поддержания и укрепления своего ослабшего влияния. В роли такого средства может выступить «умная сила».

«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]. Ее важным элементом является *дефинизация* — процесс принятия решений в отношении национальных интересов, формулирования и решения ключевых задач, выбора способов и инструментов их разрешения и накопления необходимых ресурсов, а также оценки достигнутых результатов и определения новых стратегических целей и задач, в соответствии с которыми в основе целеполагания лежат приоритеты обеспечения безопасности в разноточных перспективах [Михневич, 2015с]. «Умная сила» подразумевает использование широкого инструментария «мягкой» и «жесткой» сил, сопровождающееся постоянным высокочастотным поиском оптимального сочетания, определяемого, как правило, *ad hoc* [Там же].

Для новых центров силы, таких как Китай, особенно острым представляется дефицит именно «мягкой силы», поскольку усиление возможностей в сфере «жесткой силы» являет собой более линейный процесс, в большей степени контролируемый органами государственной власти³.

Ключевой характеристикой современного мира является высочайшая степень неопределенности, затрагивающая практически все сферы деятельности человека. Одним из способов уменьшения нарастающей неопределенности и ее трансформации в относительно прогнозируемые риски является институционализация существующих взаимодействий. «Люди пытаются использовать свои представления о мире для структурирования окружающей действительности таким образом, чтобы снизить неопределенность в отношениях с другими людьми» [Норт, 2010, с. 20]. С этой целью они принимают активное участие в создании различных институтов, которые определяют взаимодействие между людьми посредством создания систем стимулов, управляющих их поведением [Михневич, 2016].

Институциональная структура представляет собой «комбинацию формальных правил, неформальных ограничений и особенностей их выполнения» [Норт, 2010, с. 20] и отражает убеждения и ценности, сформировавшиеся в обществе в ходе его исторического развития. Внутренняя взаимосвязь между убеждениями и институтами, находящая отражение в формальных правилах, еще более тонко зафиксирована в неформальных институтах, таких как мораль, нормы, конвенции и кодексы поведения. Формальные элементы институциональной структуры могут корректироваться с учетом решений лиц, чьи системы убеждений играют определяющую роль в соответствующих структурах. Но неформальные институты очень часто не подвержены «прямым приказам» и потому более устойчивы [Михневич, 2016].

Инерция, существующая в сложившихся институциональных структурах, находит свое выражение в «эффекте колеи» – факторе, по сути, определяющем динамику развития общества. Он представляет собой «ограничение возможностей выбора, существующих в настоящем, основанное на историческом опыте прошлого» [Норт, 2010, с. 83]. «Эффект колеи» связан с устойчивостью и стабильностью ценностных установок общества, а также с тем, какие из аспектов накопленной информации будут оказывать влияние на процессы дефинизации [Михневич, 2015с].

В роли позитивного проявления «эффекта колеи» может выступать реализация идейного суверенитета, который представляет собой способность общества самостоятельно обеспечивать генерацию или эффективное транспонирование идей, ценностей и целей, а также формирование соответствующих институциональных конструкторов, соответствующих национальным интересам развития и безопасности [Михневич, 2016]. Вместе с тем «эффект колеи» может способствовать фиксации существующего положения вещей и снижению адаптивности общественно-государственной системы к изменяющимся условиям внешней и внутренней среды. В результате происходит «окостенение» институциональных структур и существенное ослабление общественно-государственной системы.

Умение справляться с «эффектом колеи», использовать его для решения насущных задач и формирования условий для будущего развития лежит в основе политики «умной силы». Ее эссенцией является сила управления, позволяющая максимально использовать все преимущества «жесткой» и «мягкой» сил. «Умная сила» позволяет и приспособляться к происходящим изменениям, и добиваться изменений, соответ-

³ Про механизмы и практику применения «мягкой силы» Китая см. подробнее в [Михневич, 2014а; 2015b].

ствующих интересам ее субъекта. С другой стороны, сами институты оказывают формирующее и моделирующее воздействие на способы и механизмы реализации «умной силы». Изучение указанной взаимозависимости представляет особый интерес как с теоретической, так и с практической точек зрения.

В фокусе настоящей статьи лежит изучение взаимовлияния процессов институционализации в сфере безопасности, протекающих на пространстве Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР) и Юго-Восточной Азии (ЮВА) в частности, и реализации политики «умной силы» Китая и Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН). Представляется крайне интересным выявить меру корреляции между вышеуказанными явлениями, а также определить результаты развития макрорегиональной динамики в контексте снижения неопределенности в отношении проблем безопасности: какие из процессов институционального строительства и имплементации «умной силы» приводят к увеличению неопределенности, а какие способствуют ее снижению.

Практически все виды дисбалансов, существующих в макрорегионе, в той или иной степени связаны с процессами и институтами в ЮВА. Таким образом, помещение в центр настоящего исследования динамики взаимодействий в сфере безопасности на пространстве ЮВА имеет объективные предпосылки. В первую очередь ввиду того, что именно в этом регионе в рамках макрорегиона АТР функционируют комплексные многосторонние механизмы, в которых принимают участие ключевые региональные и внерегиональные акторы, такие как США и Китай. Действенность этих механизмов такова, что вышеуказанные «мегаакторы» готовы в значительной степени ограничивать свои притязания и следовать установленным принципам. В данном контексте особенно выделяется комплекс площадок, модерлируемых АСЕАН.

В АТР реализуются и иные механизмы взаимодействия по проблемам безопасности, такие как система американских военно-политических союзов. Тем не менее именно институты АСЕАН представляют наибольший интерес, поскольку подавляющее большинство их появилось и получило развитие после окончания «холодной войны», в то время как система американских союзов коренится в совершенно иной исторической эпохе. Именно институты, созданные при активном участии АСЕАН, определяют современную архитектуру взаимодействия по проблемам безопасности во всем АТР. Фактически в других частях макрорегиона в настоящий момент отсутствуют сколь-нибудь эффективно функционирующие механизмы. В данном контексте уместно вспомнить Шестисторонний диалог по ядерной программе КНДР, прошедший в несколько раундов и замороженный в 2009 г., и не приведший к серьезным успехам в разрешении этой проблемы.

Впрочем, не стоит переоценивать и эффективность механизмов, продвигаемых АСЕАН. Страны региона очень остро относятся к своему суверенитету, что во многом обусловлено их историческим опытом и сформировавшимся «эффектом колеи». В. Иванов отмечает, что «государство, будучи источником права, не может и не должно быть безусловно связано им. Устанавливая нормы и правила, оно вправе в исключительной ситуации не только изменять их, отменять, но и просто нарушать. Без этого права нет и не будет никакого подлинного верховенства, независимости, самостоятельности. Все сказанное в соответствующей мере распространяется и на международный правопорядок. В исключительной ситуации государство вправе, в том числе, освобождать себя от любых наложенных им ограничений» [Иванов, 2010, с. 14]. И государства АТР регулярно «тестируют» свой суверенитет посредством действий, направленных на некоторое нарушение принятых правил. Можно говорить о том, что международный режим⁴,

⁴ Автор понятия «международный режим» С. Краснер писал, что «[международные] режимы можно определить как наборы явных или неявных принципов, норм, правил и процедур принятия

сложившийся в макрорегионе, характеризуется склонностью вовлеченных акторов к его нарушению. Особенно отличается этим Китай.

Политика КНР на региональной и макрорегиональной аренах непосредственно определяется эволюцией ее идеологического измерения. Для Китая в большей мере, чем для любой другой крупной державы, важен идеологический концепт, лежащий в основе его внешней политики. Речь идет как об определенных ценностях, транспонируемых с национального уровня на международный, так и об общем видении существующих и целевых моделей взаимодействия. Это проявляется и в риторике китайского руководства, и в официальных концептуальных документах. Китай практически всегда стремился к максимизации собственного влияния на региональной и макрорегиональной арене, даже если для этого использовались не совсем традиционные приемы и методы. После окончания «холодной войны» развитие ситуации в региональной политике привело к формированию целого комплекса институтов, предоставивших Китаю действенные рычаги для воздействия на международные отношения. При этом многие из них имели целью несколько ограничить «свободу рук» и неопределенность в отношении политики КНР. В результате Китай не только не утратил свободу действий, но и выступил в роли центра и ключевого актора всех региональных политико-экономических взаимодействий. Изучению процессов, лежавших в основе такой трансформации, посвящена данная статья.

Эволюция идеологического измерения внешней политики и генезис «умной силы» Китая

Политика «умной силы» разных государств часто характеризуется фундаментальными различиями в ценностном измерении, которое играет определяющую роль в процессах институционализации. Только в одном случае речь идет об объектной функции ценностей, на которые воздействует и к которым апеллирует источник «умной силы», а в другом – к субъектной функции, когда ценности лежат в основе генезиса общих институциональных конструкторов и структур.

В случае с Китаем и США – ключевыми глобальными и региональными акторами – разница наиболее очевидна на примере моделей развития, распространяемых указанными государствами, – «Вашингтонским» и «Пекинским» консенсусами. В рамках «Вашингтонского консенсуса» важную роль в комплексном развитии государств, наряду со свободной рыночной экономикой, играет политическая демократизация. Понятие «Пекинский консенсус», введенное Д.К. Рамо, символизирует альтернативную модель развития, в рамках которой объединяются либеральная экономика и авторитарная политическая система [Ramo, 2004]. Если для США продвижение прав человека является необходимым условием экономического развития, то в Китае обращают внимание на необходимость уважения осознанного выбора модели организации власти и отношения к индивидууму, характерные для различных обществ. Китай уделяет большое внимание тому, чтобы применяемый им подход получал корректную презентацию.

Отсутствие значимых интересов положительного (достижение своих целей) или отрицательного (воспрепятствование достижению целей своим соперником) свойства

решений, к которым сходятся ожидания участников той или иной области международных отношений. Принципы являются верой в факты, причинную зависимость и моральные принципы. Нормы являются стандартами поведения, определенными в терминах прав и обязанностей. Правилами являются предписания и запрещения действий. Процедуры принятия решений – это преобладающие практики совершения и реализации коллективного выбора» [Krasner, 1983, p. 2].

могут фактически девальвировать все ценностные нарративы и декларируемые принципы внешней политики⁵. В том числе и по этой причине Китай старается учитывать американский опыт и формировать собственные подходы к участию в международных делах, которые, с одной стороны, позволяют достигать собственных целей, а с другой — не слишком сильно дискредитировать политику при отклонении от заявляемых идеалов и нарративов.

Традиционно основу подхода КНР к выстраиванию отношений на международной арене составляли «пять принципов мирного сосуществования», впервые изложенные в декабре 1953 г. премьером Госсовета КНР Чжоу Эньлаем⁶. Они включают:

- 1) взаимное уважение суверенитета и территориальной целостности;
- 2) взаимное ненападение;
- 3) невмешательство во внутренние дела друг друга;
- 4) равенство и взаимную выгоду;
- 5) мирное сосуществование.

Указанные принципы вызвали одобрение стран АТР, многие из которых на тот момент сравнительно недавно освободились от колониальной зависимости и обращали особое внимание на проблему суверенитета и его неприкосновенности. Так, в 1976 г. АСЕАН опубликовала документ, получивший название «Договор о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии» (Treaty on Amity and Cooperation), содержащий следующие положения⁷:

- 1) взаимное уважение независимости, суверенитета, равенства, территориальной целостности и национальной идентичности всех наций;
- 2) право каждого государства руководить своим существованием без внешнего вмешательства, подрывной деятельности и принуждения;
- 3) невмешательство во внутреннюю политику другого государства;
- 4) разрешение разногласий и споров мирными средствами;
- 5) отказ от применения силы или угрозы силы;
- 6) эффективное сотрудничество между государствами.

⁵ Хорошим примером в данном контексте может служить поведение США в другом регионе — Африке — в отношении событий 1994 г. в Руанде. А. Денисов справедливо замечает: «В ходе руандийского конфликта западные страны, в том числе США, одобрили большое число резолюций, направленных на преодоление кризиса. В то же время они не предприняли фактически ничего, чтобы сделать выполнение собственных решений возможным» [Денисов, 2000]. Данная ситуация говорит о том, что незначительность целей с точки зрения субъекта дефинизации приводит к его нежеланию тратить сколь-нибудь значительные ресурсы на их достижение. А для того, чтобы избежать «потери лица» и завуалировать позицию, используется широкий набор различных политических инструментов, включающих в том числе издание нормативных правовых актов «двойного назначения». Они призваны урегулировать комплекс вопросов по обозначенному проблемному полю и целенаправленно ограничивать «свободу рук» во избежание слишком серьезных расходов. Так, применительно к руандскому конфликту концептуальным обоснованием действий США стал «Документ № 25», полное название которого звучит так: «Политика администрации Клинтона в вопросах реформирования многосторонних операций по поддержанию мира». Разумеется, страны АТР не питают иллюзий в отношении целей и пределов политической воли США, готовых принимать участие в разрешении региональных проблем ровно настолько, насколько это соотносится с их интересами. В случае необходимости будет издан аналогичный акт, по сути, торпедирующий положительное участие Соединенных Штатов в процессах кризисного урегулирования, как это было с Руандой. Но понимает это и Китай.

⁶ Более подробно вопрос эволюции идеологического измерения внешней политики КНР рассматривается в статье [Михневич, 2013].

⁷ Declaration of ASEAN Concord Indonesia. 1976. 24 February. Режим доступа: <http://www.asean.org/news/item/declaration-of-asean-concord-indonesia-24-february-1976> (дата обращения: 30.11.2015).

Сходство между позициями КНР и АСЕАН видно невооруженным взглядом. Близкие ценности, лежащие в основе задекларированных подходов, позволяют существенным образом «снизить асинхронность в восприятии и определении политических действий друг друга и внешних игроков. Иными словами, существует схожая система координат, в рамках которой те или иные политические действия и нарративы играют похожую роль в дефинизации друг друга [Михневич, 2014b, с. 33–52]. Формирование идеологического каркаса для проведения внешней политики в целевом регионе, близкого подходам региональных акторов, стало ярким проявлением «умной силы» КНР задолго до появления самого этого понятия.

Однако если бы все было так просто, то гармония и мир воцарились бы в АТР достаточно быстро. Тем не менее этого пока не произошло, поскольку нормативное измерение политики и ее практическая реализация часто представляют собой совершенно разные вещи. Здесь уместно обратиться к двум цитатам Мао Цзэдуна, лидера КНР в 1949–1976 гг.

В 1957 г. в своем выступлении на международном совещании коммунистических и рабочих партий в Москве он заявил, что если в случае мировой ядерной войны «половина человечества будет уничтожена, то еще останется половина, зато империализм будет полностью уничтожен, и во всем мире будет лишь социализм, а за полвека или за целый век население опять вырастет, даже больше чем наполовину» [История Востока, 2008, с. 838]. И другой пример. В августе 1965 г. на заседании Политбюро КПК Мао Цзэдун заявил: «Мы обязательно должны заполучить Юго-Восточную Азию, включая Южный Вьетнам, Таиланд, Бирму, Малайзию, Сингапур...» [Малетин, 2007, с. 19]. Вскоре после этого существенно усилилась политика КНР, направленная на дестабилизацию ситуации в регионе. Более того, именно она стала одной из ключевых причин создания АСЕАН [Shambaugh, 2005, p. 65].

Нетрудно заметить, что в течение долгого времени внешняя политика КНР носила как минимум неоднозначный характер. Это вызывало серьезные опасения у соседей Китая по региону. Существенной проблемой в реализации внешней политики Китая была необходимость следовать в ее проведении целевым максимам, декларировавшимся руководством страны, не всегда корректно оценивавшим международную ситуацию через призму идеологии. Чего стоит хотя бы тезис Мао Цзэдуна о неизбежности третьей мировой войны.

После июня 1989 г. Китай в своих отношениях со странами ЮВА взял на вооружение политику «добрососедства», ставшую одним из средств смягчения восприятия «китайской угрозы». В ней выделяются четыре ключевых элемента [Haacke, 2005, p. 114]:

- 1) стратегическое вовлечение в интересах региональной стабильности;
- 2) стремление к более тесной экономической кооперации;
- 3) интенсификация культурных и политических обменов;
- 4) поддержка позитивных инициатив в региональной безопасности.

Данные принципы продемонстрировали изменения в китайском видении международных отношений, которое стало значительно более прагматичным и гибким, что связано с трансформациями в познании/понимании международной среды и дефинизации КНР. В 1987 г. тогдашним главой МИД КНР Цянь Цичэнем была озвучена идея, легшая в основу всей китайской региональной политики после окончания «холодной войны» [Остроухов, Слаицкий, 2001, с. 49]: «...обеспечение национальной независимости и государственной безопасности зависит от экономического развития, национальной мощи и активного вовлечения в борьбу за защиту регионального и международного мира, но, ни в коем случае, не от простого наращивания вооружений». А с 1992 г.

с подачи Дэн Сяопина вопросы обеспечения экономического аспекта безопасности страны вышли на первое место, что также может говорить об окончательной победе рационального видения собственной политики и международных отношений [Гун Ли, 2004, с. 13].

Тогда же Дэн Сяопином были сформулированы восемь ключевых постулатов «платформы», задающих и сегодня внешнюю политику КНР [Лузянин, Мамонов, 2011, с. 9]: «...хладнокровно наблюдать, укреплять позиции, уверенно реагировать на изменения, скрывать свои возможности, выигрывая время, не привлекать к себе внимания, никогда не становиться лидером, делать конкретные дела» [Czjan' Czjemin, 2002]. Дэн Сяопин также указал на прямую зависимость между государственным суверенитетом и развитием государства, прежде всего в экономической сфере: «Обеспечение суверенитета и прогрессивного развития находятся в органическом единстве» [Гун Ли, 2004, с. 15]. А обеспечение прогрессивного развития неразрывно связано с окружением, в котором существует Китай, поэтому важнейшей целью Китая является формирование благоприятного окружения. Стремление КНР снизить «неизвестную неопределенность» в отношении перспектив собственного развития и было основной причиной вышеуказанных трансформаций.

К середине 1990-х китайские аналитики пришли к выводам о снижении способности США в одиночку выступать в качестве лидера всего АТР [Qimao Chen, 1993, p. 240–241]. На тот момент это не подтолкнуло китайское руководство к попыткам «перехватить» данное лидерство. Усилия Китая сконцентрировались на проведении более самостоятельной политики «среднего масштаба». Китайская дипломатия активно занялась проблемами создания «позитивного окружения» по границам. Пекин стремился создать «пояс контактных зон» с внешним миром [Мамонов, 2007]. Примерно в это же время Китай на официальном уровне вернулся к разрабатывавшейся ранее концепции многополярности. В работах западных экспертов обращение Китая к многополярности виделось как очередной шаг к изменению в свою пользу сложившегося баланса в системе международных отношений, тогда как китайские эксперты видели в многополярности формы и правила взаимодействия в рамках существующей системы международных отношений. В соответствии с новой концепцией считается, что угрозу безопасности в процессе мультиполяризации создает не соотношение сил, а политика, проводимая в отношении этого процесса.

В 1997 г. в разгар азиатского валютно-финансового кризиса Китай опубликовал документ, ставший краеугольным камнем «дипломатии улыбок» [Локшин, 2013, с. 32] – нового этапа во внешней политике КНР – «Новую концепцию безопасности». В ней политическая стабильность и экономическое процветание стали напрямую увязываться с аналогичной стабильностью и процветанием в сопредельных государствах [Канаев, 2007, с. 170]. Эти элементы были концептуализированы в формате «четыре нет»: «нет» гегемонизму, «нет» политике применения силы, «нет» гонке вооружений и «нет» военным альянсам. По задумке китайских стратегов новая концепция безопасности прокладывала путь к региональной стабильности и миру. В рамках ее реализации планировалось повышать меры доверия, заниматься решением общих проблем безопасности, использовать сотрудничество и мирные средства разрешения существовавших споров. Кроме того, в качестве ключевых инструментов формирования нового регионального порядка подтверждалась роль дипломатии и экономической взаимозависимости [Нааске, 2005, p. 115].

Указанные инициативы КНР получили серьезную поддержку в странах – соседях по АТР, в частности среди стран – членов АСЕАН, которые в известной степени по-

считали модернизацию китайской политики успехом своих начинаний. Так, несколько ранее КНР стала одним из членов Регионального форума АСЕАН (АРФ), многосторонней площадки, изначально создававшейся для мирного вовлечения Китая в региональные процессы. Однако, по мнению некоторых видных экспертов, таких как Е.А. Канаев, идея многополярности, продвигавшаяся КНР, представляла стратегическую ловушку для АСЕАН, поскольку «Китай не выделил Ассоциацию в качестве отдельного полюса многополярного мира. Следовательно, стратегический расчет был в том, чтобы посредством “асимметричного”, т.е. изначально с безусловным преимуществом Китая, экономического сотрудничества и контролируемые Китаем многосторонними обсуждениями актуальных проблем ЮВА сделать ее “зоной повышенной проницаемости” долгосрочных интересов Пекина» [Канаев, 2007, с. 170–171].

Указанная амбивалентность стала одним из серьезных достижений китайской «умной силы» в рассматриваемый период. Китаю удалось сформировать правила игры, приемлемые для иных региональных акторов, и при этом сформировать серьезный потенциал для дальнейшего усиления собственного влияния. Практически под лозунгом повышения прозрачности и взаимовыгодности политики КНР для ее партнеров была осуществлена генерация «неизвестной неопределенности» для стран региона. Принципы отношений со странами ЮВА и АСЕАН, заложенные в указанный период, в дальнейшем нашли отражение в совместной деятельности по формированию новых общерегиональных институтов: от механизмов АСЕАН+3 и Восточноазиатских саммитов до реализации инициатив по отдельным направлениям сотрудничества⁸. Многие из этих документов соответствовали интересам Китая в значительно большей степени, нежели интересам стран АСЕАН, которые во многом были введены в заблуждение новым лицом китайской внешней политики. На тот момент можно было говорить о том, что Китаю удалось сделать серьезный шаг в разрыве «эффекта колеи», в известной степени ограничивавшего его возможности и перспективы в региональных делах.

В 2003 г. КНР приняла на вооружение новую концепцию «мирного восхождения», основные положения которой сформулировал Чжэн Бицзянь⁹. Ее суть сводилась к трем ключевым тезисам [Михневич, 2013, с. 203]:

1. Стратегия Китая заключается в сохранении и создании соответствующих условий для мирного подъема страны посредством продолжения самостоятельного движения по пути построения социализма с китайской спецификой при активном взаимовыгодном для всех участвующих сторон участии в экономической глобализации.
2. Китай не может обойтись без мирного международного окружения, несмотря на стремление осуществлять свое возвышение, опираясь на собственные силы.
3. Возвышение, являющееся целью Китая, будет исключительно мирным: КНР не приемлет путь агрессии и внешней экспансии.

Активная фаза концепции «мирного восхождения» была сравнительно недолгой. Неоднозначное восприятие данной идеологии как за рубежом, так и в самом Китае привело к тому, что китайские власти отказались от ее продвижения [Леонард, 2010]. Тем не менее концепция «мирного восхождения» и по сей день выступает в роли определенного «идеологического фона», обрамляющего внешнюю политику и стратегию КНР.

⁸ Декларация о поведении сторон в Южно-Китайском море, зона свободной торговли Китай – АСЕАН, ряд документов о сотрудничестве по проблемам нетрадиционной безопасности и т.д.

⁹ Концепция выдвинута на Боаоском форуме на о. Хайнань, затем была оформлена в многочисленных публикациях, например, в 2005 г. для Foreign Affairs [Леонард, 2010, с. 142–149].

В целом политика КНР на международной арене в первой половине 2000-х годов являла собой явный пример «Наступательности и осторожности». Китай стремился постепенно заполнять небольшие области и сферы в АТР, главным образом в ЮВА, где образовывался вакуум силы из-за определенных трудностей у США [Михеев, 2005, с. 358–398]. По мысли китайского руководства подобный подход должен был способствовать эффективному противостоянию американской политике сдерживания КНР.

С середины 2000-х годов в основу внешней политики КНР легли идеологические разработки, подготовленные Ху Цзиньтао, бывшим председателем КНР, которые во многом продолжают оставаться актуальными элементами китайской внешнеполитической идеологии. Основой современного подхода Китая к международным отношениям является «теория гармоничного мира», ставившая цели минимизации страхов международного сообщества относительно идеи возвышения Китая, пусть и мирного [Нааске, 2005, р. 114]. В ней была развита мысль о необходимости взаимодействия с мировыми лидерами, нежели о «борьбе с гегемонизмом». Целью данной концепции является «достижение политического равновесия» [Чуфрин, 2007, с. 14]:

- между развитием собственной страны и ответственностью перед мировым обществом;
- между экономическими, политическими интересами и интересами безопасности в отношениях с великими державами;
- между проведением реформ и обеспечением международного порядка.

Что касается отношений с ключевым глобальным центром силы – США, то в большинстве случаев Китай предпочитает сотрудничать, нежели участвовать в конфронтации с Соединенными Штатами в региональной политике в ЮВА и на глобальном уровне, особенно если это касается военно-политического аспекта. К примеру, это декларируется в таких документах, как публикующиеся с 1998 г. «Белые книги национальной обороны КНР». Начало их публикации стало одним из элементов китайской Новой концепции безопасности, направленных на повышение прозрачности политики безопасности Китая и снижение обеспокоенности растущими военными возможностями КНР. Так, в «Белой книге обороны-2010» сказано, что «исходя из пути развития, коренных задач, внешней политики и культурно-исторических традиций, Китай неизбежно придерживается оборонной политики оборонительного характера. Китай неуклонно идет по пути мирного развития, непоколебимо продвигает реформы и открытость внешнему миру и строительство социалистической модернизации, неизменно проводит независимую, самостоятельную и мирную внешнюю политику, выступает за разрешение споров невоенными средствами, относится к войне со всей серьезностью и готов нанести решительный удар в ответ на агрессивную деятельность. И сейчас и в будущем, независимо от степени развития, Китай никогда не будет стремиться к гегемонизму и участвовать в военной экспансии»¹⁰.

Однако в последней редакции «Белой книги», опубликованной 26 мая 2015 г. и получившей название «Белая книга военной стратегии КНР», наблюдается существенное смещение акцентов в политике КНР по обеспечению своей национальной безопасности¹¹, которые уже вызывали серьезный рост обеспокоенности в странах АТР. Данный документ содержит положения, никогда ранее не встречавшиеся в предыдущих «Белых

¹⁰ «Белая книга»: Китай придерживается оборонной политики оборонительного характера // Агентство Синьхуа. 2011. 31 марта. Режим доступа: <http://russian.people.com.cn/95184/7336995.html> (дата обращения: 30.11.2015).

¹¹ Li Xiaokun China Issues First White Paper on Military Strategy // Chinadaily.com.cn. 2015. 26 May. Режим доступа: http://m.chinadaily.com.cn/en/2015-05/26/content_20820125.htm (дата обращения: 25.11.2015).

книгах» КНР. Так, это первая «Белая книга», в которой основной акцент делается на военной стратегии КНР вместо отдельных аспектов военной политики. В предисловии к документу говорится о приверженности Китая политике активной обороны, интерпретируемой как «мы не будем атаковать, пока нас не атакуют, но если нас атакуют, мы ответим контратакой» [Чуфрин, 2007]. Далее подчеркивается, что Китай никогда не будет стремиться к гегемонии или экспансии. В документе отмечаются ключевые вызовы безопасности КНР, связанные с политикой некоторых государств, например, растущее военное присутствие США в Азии и серьезные изменения в японской политике безопасности. Впервые констатируется, что некоторые из соседей КНР предпринимают провокационные действия и укрепляют свое военное присутствие на китайских островах и рифах, которые они незаконно занимают [Ibid.]. Соответственно делается вывод, что обеспечение прав и интересов Китая на море является долгосрочным интересом страны. Одновременно говорится, что ВМФ НОАК (Народно-освободительной армии Китая) будет постепенно фокусироваться на действиях, сочетающих оборону прибрежных вод и защиту [интересов] в открытом море, вместо концентрации на обороне прибрежных вод. Помимо моря в число стратегических сфер/аспектов обороны КНР вошли также киберпространство, космос и ядерное оружие¹². Также в «Белой книге» отмечается, что НОАК будут более активно участвовать в миротворческих операциях и предоставлении гуманитарной помощи¹³.

Таким образом, наряду со стремлением Китая продемонстрировать прозрачность и стратегические цели своего военного строительства, положения «Белой книги» могут привести к и обратной реакции – росту обеспокоенности стран региона и очередному витку напряженности. Тем не менее подобная своеобразная «демонстрация мускулов»¹⁴ может сослужить полезную службу в отношении снижения общего уровня неопределенности в регионе. Страны региона имеют возможность оценить интересы Китая и сформировать понимание своих ресурсов и потенциальных последствий тех или иных шагов, направленных на противодействие КНР.

Особое внимание руководства стран региона, а также США привлекает китайская концепция активной офшорной обороны, иначе именуемой «ограничение доступа/скользование сил противника на территории» (Anti Access/Area Denial или A2/AD). «Суть ее первой части – не дать противнику зайти на определенную территорию, а второй – не дать ему там развернуться, если он все же туда зашел. Этой территорией можно считать район “первой цепи островов”, охватывающий воды Желтого, Восточно-Китайского и Южно-Китайского морей» [Михеев, Швыдко, 2014, с. 72]. Как отмечается в ежегодном докладе Конгрессу США за 2015 г., посвященном военной политике КНР, «Китай инвестирует значительные средства на военные программы и оружие, нацеленные на улучшение широких возможностей по проецированию силы, A2/AD, а также операции в новых областях, как киберпространство, военное использование космоса и оружие электромагнитного спектра» [Annual report, 2015, р. 31]. Авторы доклада подчеркивают, что «существующие тенденции в развитии китайских вооружений позволят НОАК проводить ширококомасштабные и разнообразные военные операции в Азии вдали от традиционных китайских территориальных притязаний» [Ibid.]. Растущие возможности КНР вызывают серьезную озабоченность и опасения во всем АТР, вынуждая более

¹² White Paper Outlines China's Active Defence' Strategy // Xinhua Agency. 2015. 26 May. Режим доступа: http://m.chinadaily.com.cn/en/2015-05/26/content_20825967.htm (дата обращения: 31.05.2015).

¹³ Ibid.

¹⁴ Служащая показателем оценки со стороны китайского руководства растущей напряженности в близлежащих морских пространствах.

слабых соперников КНР искать новые средства противостояния Китаю, подобные А2/АD. Результатом становятся постоянно увеличивающиеся траты на программы вооружений и подготовку вооруженных сил. В определенном смысле это приводит к раскручиванию «спирали неопределенности» в региональных отношениях.

Ключевые интересы КНР, разумеется, не исчерпываются исключительно обеспечением военно-политической безопасности страны. Так, бывший постоянный член ЦК КПК Дай Бинго в своих статьях неоднократно подчеркивал, что Китай не может развиваться в изоляции от мира, но и мир не способен достичь процветания и стабильности без КНР. Он отмечал следующие ключевые интересы современного Китая: «Во-первых, политическая модель Китая, стабильность руководящей роли КПК, социалистического строя. Во-вторых, территориальная целостность Китая, его независимость и национальное единство. В-третьих, гарантии стабильного экономического и социального развития КНР. Эти интересы ни в коем случае не должны нарушаться»¹⁵.

Несмотря на различные механизмы повышения информированности международного сообщества относительно целей и задач китайской внешней политики, руководство страны испытывает серьезные проблемы с формированием позитивного фона в дефинизации и секьюритизации региона. Очередная попытка исправить ситуацию: реструктурировать внешнюю политику КНР, вывести ее на новый уровень, создать условия для дальнейшего возвышения Китая, нашла отражение в термине «китайская мечта», предложенном председателем КНР Си Цзиньпином. Указанное понятие содержит в себе курс на «возрождение нации, улучшение жизни народа, повышение его благосостояния, создание нового общества и укрепление военных возможностей государства», возрождение нации и счастье народа¹⁶. Введение понятия китайской мечты в официальный оборот, в свою очередь, является одним из элементов «умной силы», оказывающим формообразующее влияние на дефинизацию КНР.

На международной арене «китайская мечта» используется «во-первых, как концепция, на основе которой Китай будет выстраивать сотрудничество с другими странами, и, во-вторых, как возможность для других стран использовать развитие Китая себе во благо» [Михеев, Швыдко, 2014, с. 48]. Однако по сей день концепция «китайской мечты» не получила более или менее конкретного формализованного обрамления. По этой причине на сегодняшний день непонятно, будет ли она иметь самостоятельное значение или в той или иной форме будет инкорпорирована в новую внешнеполитическую доктрину КНР. По сути, «китайская мечта» «превращается в своего рода национальный бренд, которым китайские лидеры оперируют в зависимости от ситуации, обращаясь к различным слоям китайского общества или к внешнему миру» [Михеев, Швыдко, 2014]. Справедливости ради необходимо сказать, что впервые понятие «китайской мечты» появилось в работах Чжэн Бицзяня в середине 2000-х годов. В них он отмечал неразрывную связь между развитием Китая и выстраиванием эффективного взаимодействия с международными акторами [Chzhjen Biczjan', 2014, p. 83–115].

¹⁵ Дай Бинго (2010) Придерживаться пути мирного развития // China news. 2010. 7 декабря (на китайском языке). Режим доступа: <http://www.chinanews.com/gn/2010/12-07/2704984.shtml> (дата обращения: 30.11.2015).

¹⁶ Chinese Dream // Xinhua Agency. 2013. 17 марта. Режим доступа: <http://www.xinhuanet.com/english/special/chinesedream/> (дата обращения: 07.12.2013); Xi Jinping: Pursuing Dream for 1.3 billion Chinese // Xinhua Agency. 2013. 17 марта. Режим доступа: http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-03/17/c_124467411.htm (дата обращения: 07.12.2013); Chinese Dream Resonates Online after Xi's Speech // China Daily. 2012. 30 November. Режим доступа: http://www.chinadaily.com.cn/china/2012-11/30/content_15976157.htm (дата обращения: 07.12.2013).

Концепцию «китайской мечты» дополняет ряд сопряженных теоретических конструкций, нацеленных на ее адаптацию за рубежом. Одними из наиболее ярких и продвигаемых идеологических продуктов стали концепции «сообщества единой судьбы» и «один пояс и один путь».

С реализацией «китайской мечты» связана и свежая инициатива китайского руководства в отношениях с АСЕАН «2+7», впервые представленная премьером Ли Кэцяном в октябре 2013 г. на саммите Китай – АСЕАН и подтвержденная на саммитах 2014 г. и 2015 г.¹⁷ Инициатива «2+7» использует экономические предпосылки для повышения уровня политического диалога и координации отношений между КНР и АСЕАН по вопросам экономики, политики и безопасности по сравнению со всеми другими партнерами АСЕАН по диалогу [Arase, 2015, p. 1]. Указанная инициатива подразумевает одновременное развитие сотрудничества в сфере экономики и политики и безопасности в тандеме в качестве основы отношений КНР и АСЕАН (цифра 2 в названии инициативы). Повестка дня сотрудничества по обоим фронтам должна включить семь основных пунктов (цифра 7 в названии инициативы) [Arase, 2015, p. 3]:

- 1) подписание нового договора о добрососедстве и сотрудничестве между КНР и АСЕАН;
- 2) проведение ежегодных встреч министров обороны АСЕАН и КНР;
- 3) продвижение зоны свободной торговли Китай – АСЕАН в целях достижения к 2020 г. объема товарооборота в 1 трлн долл. США;
- 4) создание Азиатского банка инфраструктурных инвестиций;
- 5) расширение валютных свопов в юанях, использования юаня в торговле и банковских услугах в регионе;
- 6) продвижение сотрудничества в Южно-Китайском море (ЮКМ), в том числе посредством ежегодных министерских встреч по морской тематике;
- 7) продвижение культурных обменов, сотрудничества в науке и охране окружающей среде.

Две из указанных инициатив (1 и 2) непосредственно относятся к тематике сотрудничества в сфере политики и безопасности, в то время как остальные пять – в большей степени к социально-экономическому сотрудничеству. Вместе с тем по наиболее острой теме отношений между КНР и АСЕАН – спорных территориях в ЮКМ – Китай продемонстрировал жесткость. Ли Кэцян в очередной раз подтвердил, что «китайское правительство незыблемо в своей решимости отстаивать национальный суверенитет и территориальную целостность»¹⁸. Таким образом, даже в наиболее актуальных и «умных силовых» инициативах Китай демонстрирует влияние «эффекта колее» и особой значимости суверенитета в своей региональной политике. Более подробно применение экономических механизмов «умной силы» КНР будет рассмотрено в одной из будущих статей.

¹⁷ Выступление премьер-министра Госсовета КНР Ли Кэцяна на 16-м саммите Китай – АСЕАН. 2013. 10 октября (Remarks by H.E. Li Keqiang Premier of the State Council of the People's Republic of China At the 16th ASEAN – China Summit, 10 October 2013). Режим доступа: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/lkqzlcxdyldrxlhy_665684/t1089853.shtml (дата обращения: 15.02.2016); выступление премьер-министра Госсовета КНР Ли Кэцяна на 17-м саммите Китай – АСЕАН. 2014. 13 ноября (Remarks by H.E. Li Keqiang Premier of the State Council of the People's Republic of China At the 17th ASEAN-China Summit, 13 November 2014). Режим доступа: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zzjg_663340/yzs_663350/xwlb_663352/t1212266.shtml (дата обращения: 15.02.2016).

¹⁸ Выступление премьер-министра Госсовета КНР Ли Кэцяна на 17-м саммите Китай – АСЕАН. 2014. 13 ноября. (Remarks by H.E. Li Keqiang Premier of the State Council of the People's Republic of China At the 17th ASEAN-China Summit, 13 November 2014). Режим доступа: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zzjg_663340/yzs_663350/xwlb_663352/t1212266.shtml (дата обращения: 15.02.2016).

Структурные особенности региональной архитектуры безопасности в Юго-Восточной Азии

В регионе существует семь основных моделей сотрудничества по вопросам безопасности¹⁹, которые формируют региональную архитектуру.

1. Многосторонние механизмы безопасности, инициатива создания которых исходила не от АСЕАН: «Соглашения об обороне между пятью силами» (Five Powers Defense Arrangements); антипиратское сотрудничество, модерлируемое Японией²⁰.
2. Ведомое Соединенными Штатами сотрудничество в сфере безопасности, включающее систему двусторонних союзов и соглашений о безопасности, а также многосторонних инициатив.
3. Направляемая Китаем, но основанная АСЕАН модель сотрудничества, наиболее ярким примером которой является АСЕАН+3.
4. Многосторонние механизмы безопасности под руководством АСЕАН: АРФ, Встречи министров обороны стран АСЕАН + (ADMM+).
5. Негласные союзнические отношения КНР с рядом стран ЮВА и КНДР.
6. Двусторонние соглашения по специальным темам, таким как обмен разведанными, противодействие терроризму, а также двусторонние диалоговые процессы по проблемам безопасности (Китай – США, Китай – Япония).
7. Иные механизмы взаимодействия по проблемам безопасности: «Соглашение об обороне между пятью государствами», рабочие группы в АТЭС и т.д.

Наряду с отмеченными выше официальными механизмами взаимодействия в макрорегионе существует значительное число организаций дипломатии «второй до-

¹⁹ Мы выделяем следующие типы проблем безопасности.

Проблемы традиционной безопасности, как безопасности основанной на суверенитете, национальном единении и территориальной целостности, т.е. проблемы безопасности военного, политического и дипломатического характера, индуцируемые государствами как однотипными акторами. При этом в качестве объекта подобной деятельности выступали другие государства как соперничающие акторы в борьбе за перераспределение влияния в рамках международной системы.

К проблемам нетрадиционной безопасности (угрозы, вызовы и риски нетрадиционного ряда или новые угрозы, вызовы, риски) относятся иные факторы, затрудняющие нормальное функционирование суверенных государств и существование человечества. Источники подобных проблем безопасности, как правило, имеют негосударственную природу, т.е. их индукция осуществляется не в рамках существующей системы международных отношений. Тем не менее нетрадиционные проблемы безопасности могут быть связаны с деятельностью государств как целенаправленной, так и побочной.

Проблемы нетрадиционной безопасности также могут быть классифицированы посредством их разделения на две базовых группы в зависимости от наличия или отсутствия вооруженной угрозы или вооруженной компоненты индукции и (или) разрешения проблемы безопасности. В группу проблем безопасности с вооруженной компонентой (нетрадиционные вооруженные проблемы безопасности) предлагается включить проблемы безопасности, в целях разрешения которых в качестве одного из базовых средств применяется легитимное насилие (примеры: сепаратизм, наркоторговля, пиратство, торговля людьми).

В группу проблем безопасности без вооруженной компоненты (нетрадиционные невооруженные проблемы безопасности) могут быть отнесены различные явления и события, приводящие к снижению общего уровня безопасности отдельных акторов, но индукция и (или) разрешение которых не связаны с применением легитимного насилия в качестве одного из базовых средств (проблемы экономической, финансовой, энергетической, экологической безопасности, массовых миграций, поступательности и устойчивости развития, проблема распространения массовых инфекционных заболеваний и т.д.).

²⁰ Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery Against Ships in Asia (ReCAAP) // Официальный сайт ReCAAP. Режим доступа: www.recaap.org (дата обращения: 25.11.2015).

рожки», в рамках которых в дискуссиях по наиболее актуальным региональным проблемам принимают участие видные представители экспертного сообщества: Азиатско-Тихоокеанский совет сотрудничества по безопасности (CSCAP), Совещание по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СICA), форум Шангри-Ла и др. Функционирование подобных структур содействует укреплению мер доверия между странами, углублению понимания и формированию комплексной повестки дня [Михневич, 2014с].

Институционализация взаимодействия по проблемам безопасности в АТР тесно связана с деятельностью АСЕАН. Причина этого кроется в том, что Ассоциация в той или иной степени причастна практически ко всем существующим механизмам взаимодействия по вопросам безопасности в АТР, а также со стратегической важностью данного региона во внешнеполитических стратегиях крупнейших акторов: КНР, США и Японии. «Усилиями АСЕАН была создана система безопасности на основе сотрудничества в Тихом океане, нацеленная на проведение мониторинга стратегической среды с целью не допустить эскалации угроз региональной безопасности до состояния крупных кризисов» [Михеев, Швыдко, 2014, с. 122].

Фактически многосторонний диалоговый процесс по вопросам безопасности в АТР осуществляется именно на площадках, созданных АСЕАН, а многие инициативы Ассоциации и задачи развития ЮВА стали основой для формирования механизмов безопасности ad hoc. Указанные структуры были сформированы после окончания «холодной войны» и могут служить примером эволюции макрорегиональной архитектуры безопасности, являясь практически единственными постоянно действующими многосторонними институтами в сфере региональной безопасности.

Первоначально взаимодействие происходило на заседаниях Регионального форума АСЕАН по проблемам безопасности (АРФ). Сегодня Ассоциация выстраивает систему многостороннего сотрудничества по вопросам безопасности в АТР в виде своеобразного треугольника. Углами его основания являются АРФ и АДММ+, а вершиной – Восточноазиатский саммит (ВАС). Ассоциация определяет повестку заседаний всех трех форматов, выполняя, таким образом, функции их «локомотива» [Михеев, Швыдко, 2014].

Идеологической и ценностной основой многостороннего диалога на площадках АСЕАН, позволившей обеспечить успешное «институциональное конструирование», является применение принципов и правил деятельности АСЕАН на основе «Духа АСЕАН» (ASEAN Spirit) и «Пути АСЕАН» (ASEAN Way). Указанные правила подразумевают принцип консенсуса, а также неформальные механизмы согласования позиций и разрешения конфликтных ситуаций, наличие четко выраженного намерения решать региональные проблемы в рамках региона [Acharya, 1998, p. 208–213]. По сути, идеи «Духа и Пути АСЕАН» выступают в роли «смазки», стимулирующей диалог и сотрудничество в рамках предлагаемых площадок, и представляют собой ключевой элемент коллективной «умной силы» Ассоциации. Вместе с тем предлагаемые идеи способствовали не только максимизации возможностей АСЕАН, но и усилению позиций КНР.

Несмотря на серьезные достижения многосторонней институционализации под эгидой АСЕАН, в сфере традиционной безопасности по-прежнему сохраняются структуры, созданные в годы «холодной войны», такие как американская система союзов. Учитывая, что движение в сторону изменения status quo в регионе достаточно медленное, ожидать скорого «отмирания» механизмов, созданных в предыдущую историческую эпоху, пока не приходится. К тому же против этого выступают крупные акторы, рискующие утратить свое региональное влияние в случае отказа от них, в первую очередь США.

Для понимания ключевых особенностей, лежащих в основе формирования макро-регионального пространства на основе структур взаимодействия, действующих в ЮВА, первостепенное значение имеет анализ многосторонних механизмов, созданных по инициативе АСЕАН. Именно они наиболее точно отображают процессы региональной секьюритизации, ее особенности и цели, отношение к сотрудничеству с внешними акторами и организацию отношений в рамках региона.

В развитии регионального взаимодействия по проблемам безопасности после окончания «холодной войны» хронологически можно выделить три основных этапа:

- 1) 1990–1997 гг.;
- 2) 1998–2008 гг.;
- 3) 2008 г. – н. в.

Первый этап эволюции регионального взаимодействия по проблемам безопасности

Основной тенденцией первого этапа (1990–1997 гг.) стало вовлечение КНР в диалоговый процесс по проблемам безопасности и соответствующие региональные механизмы. Кроме того, данный этап характеризовался усилением макрорегионального влияния АСЕАН, ставшей региональной организацией, объединившей в течение данного периода все страны ЮВА.

Начало 1990-х годов в регионе сопровождалось нарастанием вакуума безопасности, наиболее вероятным кандидатом на заполнение которого стал Китай. У руководства АСЕАН существовали опасения относительно политики КНР: изменение глобальной и региональной среды предоставило Китаю шанс для радикального усиления влияния на процессы безопасности в ЮВА. В связи с этим в Ассоциации решили прибегнуть к методу вовлечения КНР в многосторонние механизмы взаимодействия по проблемам безопасности в целях повышения прогнозируемости китайской внешней политики в регионе, создания мер доверия и условий для налаживания взаимовыгодного сотрудничества между странами региона и Китаем.

Базовым механизмом участия КНР в процессах региональной секьюритизации стал созданный в 1994 г. специально для этих целей АРФ – многосторонняя диалоговая площадка по проблемам безопасности в регионе. В уставном документе АРФ²¹ основной задачей форума является организация конструктивного диалога АСЕАН с партнерами организации посредством прохождения трех последовательных этапов: «укрепления доверия, развития превентивной дипломатии, выработки общих подходов к урегулированию конфликтов» [Acharya, 1998]. Главной особенностью процесса взаимодействия по вопросам безопасности в рамках АРФ является то, что это «процесс региональных взаимодействий и сотрудничества, базирующийся на постепенности, неформальности, консенсусе, личных политических связях, неконфронтационной манере ведения переговоров, большей значимости процесса по сравнению с результатом» [Acharya, 1999, p. 55–84].

Первоначально скептический настрой руководства Китая в отношении идеи многостороннего механизма с участием Японии и США был связан с опасениями по поводу главенствующей роли данных стран в определении повестки дня, а также по вопросу интернационализации проблемы Тайваня в ходе работы форума. Но взаимодействие в рамках АРФ, основанное на принципах консенсуса в определении повест-

²¹ ASEAN Regional Forum documents series 1994–2006. Asean Regional Forum. Jakarta, 2007.

ки дня, а также восприятие многими странами ЮВА Китая в качестве потенциальной угрозы их безопасности, заставило КНР принять более активное участие в работе механизма. Опасения КНР достаточно быстро были устранены или существенно ослабли с началом деятельности АРФ [Канаев, 2011, с. 132–134]. На первом же установочном заседании форума, состоявшемся в 1994 г. в Бангкоке, наиболее острые для Китая проблемы, такие как спорные территории в ЮКМ, в повестке дня не значились. На втором заседании, состоявшемся в 1995 г. в Брунее, Филиппины попробовали вынести на рассмотрение участников АРФ вопрос о политике КНР в ЮКМ, что стало реакцией Манилы на обострение отношений с КНР из-за рифа Мисчиф, случившееся в том же году. Но китайские дипломаты смогли успешно заблокировать обсуждение предложения Филиппин. Участники заседания, по сути, лишь подтвердили наличие «очага напряженности» в ЮКМ и высказали свое опасение на сей счет. Практически ситуация с первой попыткой вынести проблему ЮКМ на рассмотрение АРФ весьма показательна, поскольку в будущем она неоднократно повторялась и с почти неизменным результатом. Первые итоги деятельности АРФ были весьма обнадеживающими для КНР и не слишком хорошими для стран АСЕАН. Во многом именно с ними связано резкое изменение отношения руководства Китая к многостороннему диалогу на площадке АРФ. В целом можно перечислить следующие причины корректировки позиции КНР [Канаев, 2011]:

1. Тенденция к формированию миропорядка с множественными центрами силы поставила Китай перед необходимостью принимать участие в его созидании. Поскольку в противном случае КНР могла утратить не только контроль над развитием ситуации в регионе, но и потерять привлекательные возможности для собственного развития.

2. Китай столкнулся с необходимостью снижения опасений в отношении собственной политики в регионе, которая воспринималась многими региональными акторами в качестве деструктивной и генерирующей угрозы безопасности.

3. В Китае пришли к выводу, что особенности механизмов и процедур диалогового процесса, предлагаемые АСЕАН, могут быть с успехом использованы для предотвращения попыток негативных политических шагов других государств, а также для продвижения собственной повестки дня.

Стоит отметить, что на протяжении практически всего первого этапа эволюции регионального взаимодействия по вопросам безопасности в ЮВА проблема ЮКМ была главной темой регионального дискурса. Тем не менее незадолго до его окончания в круг коллективной дефинизации все активнее начали включаться проблемы нетрадиционной безопасности, особенно с вооруженной компонентой²². Китаю удалось с успехом воспользоваться институциональными возможностями, предоставленными АСЕАН, существенно повысив уровень собственного присутствия в региональных делах, и накопить положительный опыт выстраивания диалоговых процессов со странами региона. Практически можно говорить о том, что образовавшийся разрыв между ресурсами и результатами, планировавшимися АСЕАН, был заполнен КНР, которая хоть и не участвовала непосредственно в формировании институциональных структур, оказала моделирующее воздействие на выбор форм и характера взаимодействия, т.е. неформальные ограничения.

²² ASEAN Declaration on Transnational Crime. 1997. 20 December. Режим доступа: <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/asean-declaration-on-transnational-crime-manila-20-december-1997> (дата обращения: 30.11.2015).

Второй этап регионального взаимодействия по проблемам безопасности

Ключевым событием, разделившим этапы развития региональной системы, стал азиатский финансовый кризис 1997–1998 гг. В ходе кризиса развитые страны Запада фактически отказались оказать реальную помощь странам Азии и даже воспользовались сложившейся ситуацией в своих интересах. Резко ухудшившиеся экономические условия в странах региона привели к падению уровня жизни и росту экстремистских настроений. Правящие элиты были вынуждены прибегать к силовому решению возникающих проблем. А это по спирали вело к дальнейшему росту экстремизма и сопутствующих явлений: терроризма и традиционного для стран региона сепаратизма.

Китай, испытывавший экономический подъем в то время, оказал реальную помощь, отказавшись от девальвации юаня и предоставив кредиты. На данном историческом этапе Китай уже начал постепенное применение политики «мирного восхождения», в соответствии с которой он считал необходимым заботиться о мирном международном окружении для обеспечения поступательного роста китайской экономики и аккумуляции китайской совокупной национальной мощи. КНР предложила создать региональные зоны свободной торговли в качестве одного из эффективных средств улучшения экономической ситуации в регионе и налаживания отношений между партнерами.

Китай, показав себя ответственным участником региональных процессов, оказал определяющее влияние на окончательное оформление схемы сотрудничества «АСЕАН+3» (АСЕАН + Китай, Япония, Южная Корея). При этом КНР завоевала в этой схеме ключевую позицию — не «вовлекаемого», а «вовлекающего» актора [Канавев, 2005, с. 118]. Фактически Китай воспользовался азиатским кризисом для демонстрации «обновленного лица» своей внешней политики [Thayer, 2010, p. 19]. Региональные процессы развивались на фоне распространения среди истеблишмента стран Азии точки зрения, согласно которой Запад если не спровоцировал кризис, то оставил страны региона без какой-либо поддержки в устранении его последствий [Тимофеев, 2009]. С тех пор Китай в отношениях со странами АТР все большее внимание уделяет нетрадиционной невооруженной безопасности, в особенности ее экономическим аспектам²³, поскольку именно данная сфера является наиболее плодотворным полем для взаимовыгодного сотрудничества. Противоречащие интересы в данной сфере у КНР со странами региона практически отсутствуют. Зато наращивание сотрудничества в чрезвычайно важной для стран региона сфере способствовало формированию эффективных рычагов для реализации политики «умной силы» КНР.

Наряду с экономическим кризисом 1997–1998 гг. серьезное влияние на развитие макрорегионального диалога по проблемам безопасности оказали теракты 11 сентября 2001 г. в США. В региональном дискурсе на первый план начали выходить проблемы нетрадиционной безопасности с вооруженной компонентой. 5 ноября 2001 г. была опубликована «Декларация АСЕАН о совместных действиях по противостоянию терроризму»²⁴. В 2002 г. были подписаны документы о сотрудничестве в сфере противо-

²³ Например, проявившимся в формировании ЗСТ Китай – АСЕАН, нацеленной на диверсификацию рынков сбыта для стран региона.

²⁴ ASEAN Declaration on Joint Actions to Counter Terrorism. 2001. 5 November. Режим доступа: <http://2001-2009.state.gov/s/ct/rls/other/65902.htm> (дата обращения: 30.11.2015).

действия терроризму с США²⁵ и КНР²⁶. Данная тема стала одной из основных на состоявшемся в том же году заседании АРФ²⁷.

4 ноября 2002 г. между АСЕАН и Китаем была подписана «Декларация о поведении сторон в Южно-Китайском море»²⁸, ставшая краеугольным камнем в отношениях между КНР и странами ЮВА по проблеме ЮКМ, а в следующем году Китай стал первым внерегиональным государством, присоединившимся к «Договору о дружбе и сотрудничестве», что продемонстрировало стремление КНР укрепить свое комплексное влияние в регионе. Одновременно подписанная Декларация в значительно большей степени отвечала интересам Китая, так как, по сути, зафиксировала статус-кво в отношении спорных территорий в ЮКМ. 8 октября 2003 г. на очередном саммите АСЕАН – Китай (АСЕАН+1) на о. Бали была подписана «Декларация о стратегическом партнерстве ради мира и процветания». Стратегическое партнерство определялось как «не присоединившееся, невоенное и открытое, которое не лишает участников права развивать всесторонние отношения дружбы и сотрудничества с другими странами» [Локшин, 2013, с. 168]. Возможности стратегического партнерства проявились в том же году в ходе совместных ликвидаций последствий стихийных бедствий. В ходе того же саммита был подписан протокол о создании ЗСТ Китай – АСЕАН, ставший результатом формализации соответствующего предложения Китая, сделанного в 2000 г. В протоколе были установлены меры по налаживанию экономического сотрудничества, которые было необходимо осуществить перед началом действия зоны свободной торговли.

В 2004 г. на Вьентьянском саммите АСЕАН – Китай была утверждена «дорожная карта», устанавливавшая регулярные контакты на всех уровнях, поставки оружия и техники для борьбы с пиратством и терроризмом, визиты военного руководства, подготовку офицеров в учебных центрах НОАК, совместные учения и взаимодействие разведки и т.д. [Там же, с. 168–169]. К концу 2006 г. Китай и АСЕАН создали в общей сложности 28 «механизмов рамочного сотрудничества», включающих регулярные консультации высших должностных лиц по вопросам стратегического и политического сотрудничества в сферах безопасности, ежегодные конференции глав МИД и ежегодные саммиты. На данный этап развития регионального взаимодействия по проблемам безопасности пришлось наибольшие положительные сдвиги в отношениях между КНР и АСЕАН, ставшие результатом «дипломатии улыбок». Институциональные изменения, реализованные на данном этапе, фактически определяют всю институциональную структуру взаимодействия по проблемам безопасности в макрорегионе сегодня.

В 2005 г. по инициативе АСЕАН был создан Восточноазиатский саммит (ВАС), ставший дальнейшим развитием механизмов АСЕАН+3. ВАС не имеет собственно-

²⁵ ASEAN-United States of America Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism. Bandar Seri Begawan. 2002. 1 August. Режим доступа: <http://www.asean.org/resources/item/asean-united-states-of-america-joint-declaration-for-cooperation-to-combat-international-terrorism-bandar-seri-begawan-1-august-2002-5> (дата обращения: 30.11.2015).

²⁶ Joint Declaration of ASEAN and China on Cooperation in the Field of Non-Traditional Security Issues 6th ASEAN-China Summit Phnom Penh. 2002. 4 November. Режим доступа: <http://www.asean.org/news/item/joint-declaration-of-asean-and-china-on-cooperation-in-the-field-of-non-traditional-security-issues-6th-asean-china-summit-phnom-penh-4-november-2002-2> (дата обращения: 30.11.2015).

²⁷ ARF Statement on Measures Against Terrorist Financing Bandar Seri Begawan. 2002. 30 July. Режим доступа: <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/arf-statement-on-measures-against-terrorist-financing-bandar-seri-begawan-30-july-2002> (дата обращения: 30.11.2015).

²⁸ ASEAN Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea. 2002. 4 November. Режим доступа: <http://www.asean.org/news/item/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea> (дата обращения: 30.11.2015).

го секретариата, функции которого сегодня выполняет секретариат АСЕАН. Саммит является диалоговым механизмом для решения стратегических вопросов, главный из которых – формирование Восточноазиатского экономического сообщества (ВАЭС) к 2020 г., а также стимулирование взаимодействия по вопросам традиционной и нетрадиционной безопасности. Критериями членства в ВАС определено наличие статуса партнера по диалогу с АСЕАН, подписание «Договора о дружбе и сотрудничестве», тесные отношения сотрудничества со странами АСЕАН. На сегодняшний день в ВАС принимают участие 18 членов.

Но, несмотря на успехи «дипломатии лидеров», отражением которой стал новый уровень в институционализации отношений между АСЕАН и КНР, на уровне обществ соответствующих государств по-прежнему сохранялось серьезнейшее влияние «эффекта колеи» в восприятии политики КНР, что в том числе было связано с недостаточной активностью Китая в распространении своей «мягкой силы» в регионе.

Третий этап регионального взаимодействия по проблемам безопасности

Третий этап развития взаимодействия по проблемам безопасности начался в 2008 г. с началом нового глобального экономического кризиса. Наряду с проблемами нетрадиционной безопасности, по-прежнему остававшимися в фокусе дефинизации в АТР, вновь возросла актуальность традиционных проблем региональной безопасности – спорных территорий в ЮКМ и ВКМ и модернизации НОАК.

Большая часть напряженностей в отношениях между Китаем и странами региона была связана с повышенной активностью китайских рыболовецких судов, осуществлявших промысел на спорных территориях. Отличительной особенностью китайской политики в отношении спорных территорий является стремление решать все проблемы на двустороннем уровне, в то время как США, стремящиеся использовать территориальные споры между КНР и странами ЮВА²⁹ в свою пользу, настаивают на интернационализации проблемы, что, к примеру, нашло отражение в выступлении госсекретаря США Х. Клинтон на Ханойском заседании АРФ в 2010 г. [Канаев, 2011]. В нем она заострила внимание на следующих моментах:

1. Подняла вопрос о выработке Кодекса поведения сторон в ЮКМ. Суть проблемы заключается в том, что ряд положений Декларации о поведении сторон отвечает интересам КНР в гораздо большей степени, чем интересам стран ЮВА.

2. Заявила о готовности США быть посредником между заинтересованными сторонами при внедрении в практику положений Декларации о поведении сторон, а также подняла вопрос о подключении «мирового сообщества» к влиянию на обстановку в ЮКМ.

3. Подчеркнула необходимость разграничить «допустимость (legitimacy) притязаний на участки суши ЮКМ и его акваторию», направив Китаю вполне отчетливый сигнал о непризнании его притязаний на 80% ЮКМ.

Подобное отношение США к ключевому вопросу для стран региона показательно. Не желая уступать Китаю лидерство в стратегически важном регионе, США с самого начала первого президентского срока Барака Обамы приняли решение пересмотреть собственную политику в ЮВА в пользу расширения американского при-

²⁹ Проблема спорных территорий в ЮКМ осложняется наличием территориальных претензий сразу у нескольких государств: КНР и Тайваня (поддерживающего китайскую точку зрения).

сутствия в регионе. Имплементация данного решения подразумевала более широкое представительство США на региональных диалоговых площадках, а также укрепление партнерских отношений с ведущими региональными акторами. Это привело к подписанию Соединенными Штатами «Договора о дружбе и сотрудничестве» в июле 2009 г. [Чуфрин, 2007, с. 51].

Новый шаг США сделали на саммите АТЭС 2011 г. в Гонолулу, когда в выступлении, предварявшем саммит, Хиллари Клинтон заявила, что «XXI век станет Тихоокеанским веком Америки»³⁰. Данное заявление дало четкий сигнал руководству КНР и АСЕАН относительно желания США принимать активное участие в региональной политике. Это выразилось в присоединении США в 2011 г. к ВАС. Тогда же к ВАС присоединилась Россия.

Присоединение США к ВАС также связано с изменением восприятия ими военно-политических возможностей КНР и перспектив их использования. США оправдывают увеличение своего присутствия в регионе необходимостью повышения безопасности путей транспортировки энергоресурсов, а также обеспечения региональной безопасности³¹. В целом же в 2010–2011 гг. Соединенным Штатам удалось существенно укрепить свое военно-политическое присутствие в регионе, в частности во Вьетнаме, Сингапуре и Северной Австралии [Локшин, 2013, с. 88]. При этом США не стараются строить новые базы, а выбирают многостороннее сотрудничество со странами АСЕАН с прицелом на использование их баз ВМС и ВВС в случае необходимости. Одновременно произошло дальнейшее усиление участия США в региональных мероприятиях по повышению безопасности. В частности, было ревитализировано военно-политическое сотрудничество с Малайзией, Индонезией, Сингапуром, Филиппинами и Таиландом. Его основными проявлениями стало регулярное проведение совместных боевых и небоевых (штабных) учений, в том числе в спорных морских районах, а также реализация тренинговых программ.

Активное участие в реформировании позиции США в АТР приняли и американские мозговые центры, такие как Центр новой американской безопасности, опубликовавший в 2012 г. доклад, посвященный соперничеству США и КНР в регионе [CNAS, 2012]. В докладе обращалось особое внимание на исключительную значимость свободы судоходства в ЮКМ и АТР в целом для реализации национальных интересов США. Авторы доклада отметили, что важнейшей целью политики США должно стать предотвращение возникновения условий для эскалации напряженности и сохранение взаимовыгодного сотрудничества в качестве основы региональных отношений. Основным средством для сохранения статус-кво и достижения указанной цели должна была стать политика в духе *si vis pacem, para bellum* (хочешь мира – готовься к войне), т.е. «политика сотрудничества с позиции силы», которая включала бы пять шагов [Ibid.]:

- 1) увеличение численности ВМФ США в регионе до 346 единиц;
- 2) создание новой сети партнерств в сфере безопасности;

³⁰ Clinton H.R. America's Pacific Century. Remarks. U.S. Department of State. 2011. 10 November. Режим доступа: <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/11/176999.htm> (дата обращения: 19.11.2015).

³¹ Они не могут допустить дальнейшего усиления влияния КНР и вынуждены изыскивать новые способы сдерживания Китая. Кроме того, нейтрально-позитивное отношение стран региона к возвращению широкомасштабного, в том числе силового присутствия США в региональных отношениях может свидетельствовать о том, что они также заинтересованы в поиске полноценного балансира для чрезмерно усиливающегося влияния Китая в ЮВА. Это может быть расценено как определенный возврат в прошлое в секьюритизации стран региона, опасения которых в отношении Китая вновь стали расти.

- 3) включение в число ключевых вопросов американской повестки дня вопросов мира и безопасности в ЮКМ и развитие взаимодействия по проблемам спорных территорий через многосторонние площадки;
- 4) дальнейшее стимулирование региональной экономической интеграции и развитие торгово-экономических отношений между регионом и США;
- 5) корректировка американской политики по отношению к Китаю, которая должна сочетать дипломатическое и экономическое вовлечение, поддерживаемое американскими военными и экономическими возможностями.

Нежелание терять наработанные позиции в регионе под растущим давлением США привело к активизации диалогового процесса между КНР и АСЕАН по проблемам ЮКМ. В 2011 г. были подписаны «Руководящие принципы по внедрению в практику положений Декларации 2002 г.», в которых была оговорена возможность движения к Кодексу поведения сторон в ЮКМ, носящему не декларативный, а обязательный характер для всех участников [Канаев, 2013b].

Однако подобные уступки привели к тому, что КНР посчитала необходимым предпринять действия, направленные на ослабление АСЕАН. Данный подход стал претворяться в жизнь за счет использования «особых отношений» с отдельными членами АСЕАН для предотвращения принятия Ассоциацией решений, противоречащих интересам КНР. Так, по результатам 45-й встречи министров иностранных дел стран АСЕАН, состоявшейся 9 июля 2012 г. в Пномпене, впервые за всю историю Ассоциации не была принята совместная декларация из-за отказа Камбоджи, председательствовавшей на встрече, включить в текст декларации параграфы, касающиеся совместной позиции стран АСЕАН по проблеме ЮКМ. Развернувшаяся затем полемика в СМИ приписывала данную неудачу на счет Китая, возможно, повлиявшего на позицию Камбоджи [Thayer, 2012]. Подобные события серьезно подрывают единство АСЕАН, легитимность в глазах ее же членов, что препятствует нахождению адекватных решений на существующие проблемы безопасности, в первую очередь традиционного ряда.

Однако АСЕАН продолжает разработку перспективных диалоговых форматов в своем стремлении не утратить макрорегиональное значение. В 2010 г. появился перспективный механизм взаимодействия по вопросам безопасности, объединяющий руководителей военных ведомств Ассоциации и ее партнеров по диалогу, ADMM+, созданный в рамках ВАС на основе ежегодных встреч министров обороны стран АСЕАН³². На данной площадке министры обороны стран АСЕАН и ее партнеров по диалогу имеют возможность обсудить ключевые проблемы региональной безопасности в следующих пяти сферах: безопасность морских коммуникаций, борьба с терроризмом, противодействие проблемам массовых заболеваний, миротворческие операции и военная медицина [Ibid.]. Для продвижения сотрудничества по данным направлениям в 2011 г. были созданы пять соответствующих Рабочих групп экспертов (ЭРГ). Практическим измерением сотрудничества с участием ЭРГ стало проведение в 2013 г. трех многосторонних учений: в области военной медицины (Бруней, июнь 2013 г.), по противодействию терроризму (Индонезия, сентябрь 2013 г.) и борьбе с пиратством (Австралия, октябрь 2013 г.). В указанных учениях приняли участие более 3200 людей, 6 кораблей и 15 вертолетов³³. В будущем сотрудничество в ADMM+ должно распространиться на обезвреживание мин в регионе. Изначально планировалось, что встречи ADMM+ бу-

³² ADMM-Plus, 2010. Режим доступа: <https://admm.asean.org/> (дата обращения: 16.02.2015).

³³ ASEAN Security Outlook 2013. Режим доступа: http://www.asean.org/?static_post=asean-security-outlook-2013 (дата обращения: 16.02.2016).

дут проходить один раз в три года, но в 2012 г. было принято решение о двухлетнем цикле встреч.

Однако ADMM+ еще предстоит доказать свою эффективность. Дело в том, что следование «Духу и пути АСЕАН», а также необходимость достижения консенсуса для формулирования итоговых решений, так же как и на других площадках АСЕАН, ограничивает возможности для сотрудничества. В случае если одна из сторон возражает против включения в дискурс и формализации какой-то проблемы, это может выразиться в подрыве сотрудничества. Так произошло в 2015 г., когда нежелание КНР включать проблему спорных территорий в ЮКМ в итоговый документ встречи привело к срыву его подписания³⁴.

Постоянно растущая взаимозависимость экономик стран макрорегиона привела к тому, что их интересы в данной сфере стали иметь определяющее значение при реализации политики безопасности в иных измерениях. В итоге повысилась склонность к поиску компромиссных решений по наиболее сложным вопросам. Растущая взаимозависимость и понимание важности «безопасности и благосостояния соседей» [Сао Yunhua, 2006, р. 124] привели к созданию в рамках АСЕАН+3 мощного инструмента поддержания региональной стабильности посредством реализации многосторонней Чиангмайской инициативы. Данная инициатива нацелена на повышение финансово-экономической стабильности региона посредством заключения валютных своп-соглашений [Lin' Huashjen, 2011, р. 56].

Чиангмайская инициатива символизирует возвращение в региональной политике к идеям бывшего премьер-министра Малайзии Мохатхира Мохаммада, популярным в начале 1990-х годов. Он считал, что страны Восточной Азии смогут определять свое будущее, только объединившись в восточноазиатское сообщество [Кобелев, 2010, с. 268]. Эти идеи страны АСЕАН активно развивают и в XXI в., считая своей стратегической задачей формирование общей идентичности, которое позволит вывести региональное сотрудничество на новый уровень. Возможно, имплементация Чиангмайской инициативы действительно станет новым этапом в обеспечении безопасности в регионе, а также полем деятельности для отработки способов и механизмов взаимодействия в сфере безопасности между региональными и внерегиональными акторами.

Несмотря на межрегиональный характер данного механизма, он вполне может считаться направленным на обеспечение нетрадиционной безопасности в ЮВА. Об этом свидетельствует базовый принцип внесения и расходования средств финансового пула, в соответствии с которым страны ЮВА имеют возможность получить значительно больше средств, нежели они вносят в него. Практически вся деятельность в рамках структуры АСЕАН+3 демонстрирует растущую зависимость внутрирегиональной безопасности от деятельности внешних акторов. АСЕАН является «удобным» центром притяжения — заинтересованные акторы, пользуясь предоставляемыми возможностями, могут заниматься разрешением тех проблем, которые не могут быть решены в рамках двусторонних отношений.

Однако, несмотря на достигнутые успехи в сфере нетрадиционной безопасности, Китай продолжает выступать в роли основного потенциального источника военно-политической дестабилизации в ЮВА. Об этом свидетельствует и достаточно невысокая эффективность последних договоренностей по проблемам ЮКМ: китайские корабли военного и рыболовного флота продолжают регулярно появляться у берегов

³⁴ Саммит министров обороны АСЕАН из-за спора об островах остался без итоговой декларации // Коммерсантъ. 2015. 4 ноября. Режим доступа: <http://kommersant.ru/doc/2846685> (дата обращения: 29.11.2015).

спорных островов, провоцируя ответную реакцию стран ЮВА. Вдобавок ко всему Китай быстрыми темпами модернизирует свой ВМФ, занимая жесткую позицию по вопросу нарушения государственного суверенитета, что в перспективе также может способствовать нагнетанию напряженности в Тайваньском проливе. Ярким примером нестабильности ситуации в регионе и относительности эффективности многосторонних институтов по вопросам безопасности предстает взаимодействие по проблеме спорных территорий между КНР и государствами АСЕАН.

Роль спорных территорий Южно-Китайского моря в региональной политике КНР в 2009–2015 гг.

Конец «дипломатии улыбок» положил мировой экономический кризис 2008–2009 гг., в ходе которого существенно усилились опасения ряда стран АТР попасть в слишком серьезную зависимость от Китая. Не были довольны складывающейся ситуацией и в США. К тому же у китайского руководства, в котором «ястребы» стали играть заметную роль, также постепенно крепло желание «поиграть мускулами», продемонстрировать свои претензии на региональное лидерство и устроить своеобразный стресс-тест американской политике в регионе. Все это наложило на демонстративную декларацию намерения США относительно «возвращения в Азию», что в целом и стало триггером для очередного раунда нарастания региональной напряженности, в особенности в отношении спорных территорий в ЮКМ и ВКМ.

В 2009–2010 гг. Китай предпринял шаги по существенному расширению своего присутствия на спорных островах и рифах [Локшин, 2013]. Так, в этот период руководство КНР приняло решение о создании на территории спорных островов в ЮКМ муниципалитета, подчиненного провинции Хайнань. Этот демонстративный жест, разумеется, вызвал бурю негодования в странах региона, участвующих в споре с КНР. Наблюдались неоднократные инциденты и с деятельностью геологоразведочных судов в спорных районах. В конечном счете это нашло отражение в маргинализации позиции КНР на международных площадках, модерлируемых АСЕАН. Во второй половине 2010–2011 гг. наблюдался определенный спад напряженности в отношениях между КНР и странами региона. Так, был подписан упоминавшийся документ «Руководящие принципы по внедрению в практику положений Декларации 2002 г.», реализация которого, тем не менее, застопорилась.

Следующий виток спирали напряженности в регионе начался в 2012 г. Формальным поводом для него стал инцидент с задержанием филиппинскими службами китайских рыбаков, промышлявших в исключительной экономической зоне Филиппин. В целях противодействия Китай прибег к тактике «ответного ужесточения», применив возможности своего ВМФ и освободив рыбаков. В результате разразился серьезный дипломатический скандал, сопровождавшийся введением ограничений КНР на экспорт фруктов из Филиппин и выпуском рекомендаций китайским туристам воздержаться от поездок на Филиппины. США при этом не высказали явной поддержки Филиппинам, ограничившись общими словами про необходимость мирного решения существующих споров. Попытка Филиппин зафиксировать свою позицию на региональном уровне привела к вышеупомянутому провалу с принятием совместной декларации по результатам 45-й министерской встречи глав МИД АСЕАН в июле 2012 г. КНР, незримо присутствовавшая на этом форуме, четко продемонстрировала, что будет использовать все возможности для противодействия политике, не соответствующей ее интересам. Эта линия Китая была продолжена и в следующем году. 2 августа 2013 г. в Таиланде состоялся

«Форум высокого уровня», посвященный десятилетней годовщине установления отношений стратегического партнерства между Китаем и АСЕАН. На повестке дня в том числе стоял вопрос об определении подходов АСЕАН и Китая к имплементации «Декларации о поведении сторон в Южно-Китайском море 2002 г.». Важной деталью при обсуждении этого вопроса стала чрезвычайно осторожная позиция Таиланда, председателя встречи, по вопросу выработки «Кодекса поведения сторон», в соответствии с которой проблема ЮКМ не должна служить барометром отношений между Китаем и АСЕАН [Канаев, 2013а]. Фактически Таиланд поддержал позицию Китая, продемонстрировав, что в АСЕАН отсутствует единая позиция по данному вопросу, и многие страны не готовы жертвовать своими отношениями с Китаем в пользу единства Ассоциации.

В 2014 г. к серьезному кризису в отношениях между КНР и Вьетнамом привела деятельность китайской глубоководной буровой платформы HYSY 981 [Михневич, 2015а]. С мая и до середины июля она осуществляла пробное бурение и добычу нефти в спорных территориях ЮКМ недалеко от побережья Вьетнама³⁵, что было воспринято во Вьетнаме как акт грубого нарушения суверенитета и привело к масштабным антикитайским погромам [Там же]. Охрану работающей платформы от агрессивных действий вьетнамской стороны осуществляло значительное число китайских военных кораблей. Только после отвода платформы со спорных территорий 16 июля 2014 г. ситуация смягчилась³⁶.

Немаловажно, что события вокруг ситуации со спорными территориями в ЮКМ в 2012–2014 гг. продемонстрировали нежелание США принимать активное участие в разрешении проблемы на стороне своих союзников. Несмотря на бедственное положение Филиппин в противостоянии с Китаем в отношении спорных островов и акватории ЮКМ, Соединенные Штаты воздержались даже от прямого осуждения действий Китая, сконцентрировав внимание на предоставлении помощи для перевооружения вооруженных сил Филиппин. Подобная пассивная позиция Вашингтона расценивается в Пекине как проявление слабости. Нынешнему руководству КНР, пришедшему к власти осенью 2012 г.³⁷, необходимо укрепить собственное влияние и авторитет внутри страны и на международной арене. И демонстрация силы для защиты национальных интересов по утверждению суверенитета над спорными территориями подходит для этого как нельзя кстати.

Если Китай сможет добиться от соседних стран признания своего суверенитета над спорными территориями в ЮКМ, например, отдельными островами Спратли, то он будет вправе поставить вопрос о недопустимости проведения военно-морских маневров других государств в территориальных водах и прилежащих зонах «своих островов», а также правомерности осуществлять контроль над проходами иностранных боевых кораблей и подводных лодок, воздушных коридоров этой зоны и т.д. Учитывая, что острова Спратли расположены близко друг от друга, признание китайского суверенитета над большинством из них может со временем привести к превращению огромной акватории, т.е. практически всего ЮКМ, в зону исключительной юрисдикции КНР [Канаев, 2007, с. 30].

³⁵ Abuza Z. Vietnam Buckles under Chinese Pressure. 2014. 29 July. Режим доступа: www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/SEA-01-290714.html (дата обращения: 25.11.2015).

³⁶ Tea B. China's Grand Plan for the South China Sea. 2014. 8 August. Режим доступа: www.atimes.com/atimes/China/CHIN-02-080814.html (дата обращения: 07.05.2015).

³⁷ Официальное утверждение новых руководителей страны состоялось на сессии китайского парламента Всекитайского собрания народных представителей (ВСНП) уже в 2013 г.

Неурегулированность спорных вопросов приводит к серьезным проблемам в смежных сферах, например, с проблематикой нетрадиционной безопасности. Из нетрадиционных вооруженных проблем безопасности можно особо отметить пиратство, а из нетрадиционных невооруженных – формирование вызовов и рисков продовольственной безопасности стран ЮВА. Так, проблема с противодействием пиратству связана, например, с нормой, что при заходе пиратов в территориальные воды других государств военные суда не имеют права продолжать их преследование³⁸, чем пираты с успехом пользуются. Активность пиратов препятствует безопасному судоходству по маршрутам, пролегающим в чрезвычайно оживленном и загруженном районе ЮКМ, что не соответствует интересам ни одного из государств – участников спора, а также иных стран, терпящих косвенный ущерб из-за пиратов.

К определенным результатам привели совместные меры по противодействию пиратству в Малаккском проливе. Однако до окончательного разрешения проблемы еще очень далеко, поскольку достичь его не представляется возможным без комплекса мер, направленных на искоренение первопричин пиратства. А эти причины коренятся в низком и зачастую снижающемся уровне жизни населения стран прилегающих районов, в том числе из-за невозможности заниматься традиционными промыслами, к примеру, рыболовством в спорных районах. Поэтому для того, чтобы добыть пропитание, отчаявшиеся люди обращаются к противоправным действиям, одновременно становясь легкой мишенью для многочисленных радикальных идейных течений. Усугубляет положение и сложная ситуация с экологическим состоянием региона, что также сказывается на его возобновляемых ресурсах, поскольку ни одно государство в одиночку не способно принять весь комплекс необходимых мер. Таким образом, очевидно, что проблема спорных территорий в ЮКМ оказывает серьезное косвенное воздействие на ухудшение ситуации в смежных сферах безопасности, увеличивая разрыв между компетентностью заинтересованных акторов и сложностью решаемой проблемы.

В последние недели весны 2015 г. социально-политическая обстановка в регионе дополнительно ухудшилась из-за колоссального наплыва в регион сотен тысяч беженцев из Мьянмы и Бангладеш – мусульман-рохинья, которые спасаются от притеснений на родине³⁹. Страны региона, в частности Таиланд, Малайзия и Индонезия, предпринимают усилия, чтобы не принимать к себе этих беженцев, опасаясь серьезного ухудшения ситуации с преступностью и экономической обстановки. При этом найти приемлемое решение проблемы на уровне АСЕАН к лету 2015 г. не удалось – экстренная встреча представителей АСЕАН, США и международных организаций, состоявшаяся 29 мая 2015 г., ни к чему не привела. В перспективе тысячи беженцев, которым не удалось найти пристанища, могут пополнить ряды пиратов или организованных преступных группировок.

Эволюция противостояния КНР и стран региона в споре за ЮКМ говорит о том, что Китаю за счет грамотного применения «умной силы» удалось существенно затруднить выработку единой позиции стран региона по данному вопросу, усугубив эрозию АСЕАН. Это нашло отражение в повышении накала дискуссий при обсуждении многих ключевых проблем на площадках АСЕАН. Возможно, новая перспектива интернационализации проблемы и более активное участие США в будущем заставят КНР изменить свою позицию или же спровоцируют очередной виток спирали напряжен-

³⁸ Пункт 3 ст. 111 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

³⁹ Строкань С. Азиатские беженцы идут ко дну // Коммерсантъ. 2015. 29 мая. Режим доступа: www.kommersant.ru/doc/2736172 (дата обращения: 31.05.2015).

ности. К сожалению, развитие событий в регионе говорит, скорее, о большей вероятности второго сценария.

В первой половине 2015 г. в ответ на действия КНР по восстановлению земель около пяти своих укреплений в районе островов Спратли в американских СМИ была развернута кампания, осуждающая строительство «великой песчаной стены» и демонстрирующая обеспокоенность США относительно укрепления Китаем своих позиций в районе⁴⁰. Активизация Китаем строительных работ⁴¹ вызвала острую критику Филиппин, обратившихся за помощью к США, которые, в свою очередь, продемонстрировали поддержку. О необходимости поддержания мира и свободы судоходства в ЮКМ в ходе своего визита в Пекин 16 мая 2015 г. высказался госсекретарь США Д. Керри. Также он выразил обеспокоенность развитием ситуации в регионе. В ответ на заявления Д. Керри глава МИД КНР Ван И ответил, что строительство сооружений на спорных территориях осуществляется в соответствии с суверенными правами Китая, который, тем не менее, готов активно работать над устранением опасений. Указанный визит Л. Керри прошел вскоре после окончания десятидневных американо-филиппинских учений «Баликатан», состоявшихся в последней декаде апреля и ставших самыми масштабными за всю историю совместных маневров – в них было задействовано 11,5 тыс. солдат (при 5,5 тыс. в 2014 г.)⁴². Причем часть учения прошла всего в 220 км от оспариваемого рифа Скарборо, контролируемого КНР с середины 1990-х годов. Разумеется, подобное наращивание активности вызвало негативную реакцию в Пекине, который, впрочем, не стал слишком сильно демонстрировать свое недовольство, но и не прекратил свою деятельность по восстановлению земель в спорных районах. Дополнительным подкреплением притязаний и серьезности политики КНР в отношении спорных территорий стала публикация уже упоминавшейся ранее очередной «Белой книги» обороны. Этим Китай демонстрирует существенное повышение значимости данной проблемы в своей дефинизации и задает новое условие своего участие в динамике региональных процессов безопасности.

Проблема ЮКМ надолго останется краеугольным камнем всех региональных многосторонних взаимодействий по проблемам безопасности, в первую очередь в качестве камня преткновения перед выводом сотрудничества на новый уровень. Кроме того, нежелание смягчать позицию по спорным территориям приводит и будет приводить и впредь к существенному ослаблению «мягкой силы» КНР в регионе. Результатом может стать стремление руководства страны компенсировать ослабление за счет «традиционных» средств, таких как наращивание военного присутствия, что усилит напряженность в регионе.

Заключение

Динамика процессов безопасности в АТР такова, что одним из ее главных элементов является политика КНР. Многосторонний диалоговый процесс, формализующийся в деятельности соответствующих диалоговых площадок, в той или иной степени связан

⁴⁰ Sanger D. Gladstone R. Piling Sand in a Disputed Sea, China Literally Gains Ground // NY Times. 2015. 8 April. Режим доступа: <http://mobile.nytimes.com/2015/04/09/world/asia/new-images-show-china-literally-gaining-ground-in-south-china-sea.html?referrer=> (дата обращения: 07.05.2015).

⁴¹ Пентагон: Китай ускорил восстановление земель в Южно-Китайском море // Коммерсантъ. 2015. 9 мая. Режим доступа: www.kommersant.ru/doc/2724107 (дата обращения: 07.05.2015).

⁴² Тарасенко П. Филиппины ищут американской поддержки // Коммерсантъ. 2015. 16 апреля. Режим доступа: www.kommersant.ru/doc/2709885 (дата обращения: 31.05.2015).

с Китаем, который принимает участие в ключевых элементах региональной архитектуры безопасности.

Несмотря на то, что в основе политики КНР лежат принципы, разделяемые многими соседями Китая по АТР, ее практическая имплементация по-прежнему достаточно часто расходится с провозглашаемыми идеями. Это хорошо видно при рассмотрении политики КНР в ЮВА после окончания «холодной войны», в частности в отношении проблемы спорных территорий в ЮКМ. Именно Китай являлся основной причиной институционального строительства в сфере безопасности в АТР. Механизмы и площадки, созданные АСЕАН, ключевым межгосударственным актором в ЮВА, имели своей целью вовлечение Китая в конструктивное политическое взаимодействие и снижение уровня неопределенности в отношении проблем региональной безопасности. Одновременно моделирующее воздействие на динамику сотрудничества Китая и АСЕАН, наряду с собственной коллективной дефинизацией, оказывала и продолжает оказывать политика США. В ряде случаев она приводила к повышению региональной безопасности и достижению соглашений, соответствующих интересам как АСЕАН, так и КНР. Но достаточно часто активность США становилась триггером в эскалации напряженности в регионе.

Китай научился эффективно использовать возможности, предоставляемые площадками под эгидой АСЕАН, для реализации собственной внешней политики. Можно говорить о том, что именно институционализация, проводимая АСЕАН, способствовала созданию условий для эффективной реализации «умной силы» КНР во всем АТР. При этом КНР наряду с конструктивной деятельностью, направленной на экономическое развитие стран региона, часто обращается к деструктивным способам воздействия на Ассоциацию. Фактически Китай продолжает оставаться ключевым источником проблем традиционной безопасности в регионе, несмотря на то, что в сфере сотрудничества по различным проблемам нетрадиционной безопасности между КНР и АСЕАН достигнуты значительные успехи. Националистический азимут во внешнеполитическом курсе КНР в рамках реализации на международной арене политики «китайской мечты» и включающий более активное использование собственных возможностей для утверждения в регионе будет способствовать сохранению существующих напряженностей в отношениях между КНР и странами АТР по проблемам традиционной безопасности. А в ряду проблем традиционной безопасности территориальные споры в ЮКМ и ВКМ и в дальнейшем будут оставаться ключевым проблемным полем с неясной перспективой разрешения, что непременно негативно скажется на обеспечении безопасности в регионе в целом.

Более того, проблема спорных территорий ЮКМ служит лакмусовой бумажкой всего многостороннего сотрудничества по проблемам безопасности в регионе. Созданные институты позволяют дистанцироваться от разрешения указанной проблемы безопасности и наращивать сотрудничество в нетрадиционных сферах. Но постепенно нерешенные проблемы традиционной безопасности ставят под угрозу все достигнутые успехи в сфере нетрадиционной безопасности и могут привести к существенному ослаблению макрорегиональной безопасности.

Как показывает практика, «удобство пользования» институтами и стремление угодить всем участвующим сторонам существенно ограничивают эффективность комплексного сотрудничества в решении наиболее серьезных проблем. Это происходит с площадками АСЕАН во многом благодаря/из-за использования принципов «Духа АСЕАН» и «Пути АСЕАН». И решить эту проблему «усталостной прочности» институтов неспособна даже реализация политики «умной силы».

Существующие в регионе многосторонние институты взаимодействия по проблемам безопасности действуют недостаточно эффективно. Сотрудничество между странами региона на принципах АСЕАН серьезно исчерпало свой потенциал. Поэтому все более актуальным становится вопрос о стимулировании серьезных институциональных изменений для снижения все более усиливающейся «неизвестной неопределенности». Однако вектор и динамика соответствующих интересов будут всецело зависеть от того, чья политика «умной силы» окажется эффективнее. И Китай не на последнем месте среди претендентов на эту победу. Тем не менее «умная сила» стран АТР имеет один существенный лимит, связанный с дефинизацией в отношении понятия суверенитета. Какие бы положительные идеи ни распространялись с «мягкой силой», какие бы меры доверия и превентивной дипломатии ни внедрялись, в случае, если речь заходит о нарушении или ограничении суверенитета, властные элиты стран региона принимают решения, направленные на его защиту, даже если под угрозой будут поставлены сотрудничество и его развитие. Без коренного изменения ситуации, в первую очередь в дефинизации и секьюритизации макрорегиона в отношении целей и задач взаимодействия, говорить о радикальном повышении безопасности и снижении напряженности не приходится.

Литература

Гун Ли (2004) Идеология политики Дэн Сяопина в отношении США и китайско-американских отношений // Китайские оценки внешнеполитической стратегии Буша и китайско-американских отношений. М.: ИДВ РАН, Экспресс информация, 2004.

Денисов А. (2000) Уроки Руанды: почему провалилась крупномасштабная миротворческая операция ООН // Азия и Африка сегодня. № 8.

Иванов В.В. (2010) Теория государства. М.: НИУ ВШЭ.

История Востока (2008) Восток в новейший период 1945–2000 гг. / под ред. В.Я. Белокреницкого. М.: ИДВ РАН. Т. 6.

Канаев Е.А. (2005) АСЕАН – КНР: новая парадигма отношений в сфере безопасности // Проблемы безопасности во внешней политике КНР. М.: ИМЭМО РАН.

Канаев Е.А. (2007) Конфликт из-за островов Южно-Китайского моря: история, характер урегулирования, перспективы эволюции. М.: Готика.

Канаев Е.А. (2011) Проблема Южно-Китайского моря: новый виток обострения // Север – Юг – Россия 2010 / под ред. В.Г. Хорос. М.: ИМЭМО РАН.

Канаев Е.А. (2013а) Десятилетие стратегического партнерства АСЕАН – Китай и проблема Южно-Китайского моря: к итогам Форума высокого уровня. Режим доступа: www.imemo.ru/ru/publ/comments/2013/comm_2013_028.pdf (дата обращения: 05.05.2015).

Канаев Е.А. (2013б) АСЕАН и кодекс поведения сторон в Южно-Китайском море // Сайт РСМД. Режим доступа: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=1240#top (дата обращения: 27.03.2015).

Кобелев Е.В. (ред.) (2010) АСЕАН в начале 21 века: актуальные проблемы и перспективы. М.: ИД Форум. Режим доступа: http://www.ifes-ras.ru/attaches/books__texts/ASEAN211.pdf (дата обращения: 16.02.2016).

Леонард М. (2010) О чем думают в Китае. М.: АСТ Москва.

Локшин Г.М. (2013) Южно-Китайское море: трудный поиск согласия. М.: ИДВ РАН.

Лузянин С.Г., Мамонов М.В. (2011) Китай в глобальных и региональных измерениях. Ресурсы и маршруты «возвышения» // Китай в мировой и региональной политике: история и современность. М.: ИДВ РАН. Вып. 16.

- Малетин Н.П. (2007) АСЕАН: четыре десятилетия развития. М.: МГИМО.
- Мамонов М. (2007) Стратегия профилактики опасности во внешней политике КНР // Международные процессы. Вып. 5. № 003.
- Михеев В.В. (ред.) (2005) Китай: угрозы, риски, вызовы развитию. М.: Московский центр Карнеги.
- Михеев В.В., Швыдко В.Г. (ред.) (2014) Дисбалансы транстихоокеанского пространства / авт. кол. ИМЭМО РАН. М.: Магистр.
- Михневич С.В. (2013) Трансформация внешнеполитической идеологии КНР в 1949–2012 гг. и ключевые парадигмы современной китайской внешней политики // Материалы 3-й международной научно-практической конференции «Россия и Китай: история и перспективы сотрудничества» / отв. ред. Д. Буяров. Благовещенск.
- Михневич С.В. (2014а) Панда на службе Дракона: основные направления и механизмы политики «мягкой силы» Китая // Вестник международных организаций. № 2. Режим доступа: <https://iorj.hse.ru/2014-9-2/125047954.html> (дата обращения: 18.02.2016).
- Михневич С.В. (2014б) Китайский фактор во внешней политике США в АТР // США и Канада: экономика, политика и культура. № 11.
- Михневич С.В. (2014с) Эволюция архитектуры безопасности в Юго-Восточной Азии: роль КНР и США // Политика США в Азиатско-Тихоокеанском регионе. М.: ИНИОН РАН.
- Михневич С.В. (2015а) Инновационные аспекты энергетической политики КНР: внутреннее и внешнее измерения // ЭКО. № 2 (488). Режим доступа: <http://ecotrends.ru/component/content/article/757-2015/2124-2014-06-24-07-18-25> (дата обращения: 18.02.2016).
- Михневич С.В. (2015б) Мудрец помогает Поднебесной: развитие сети Институтов Конфуция как инструмент реализации политики «мягкой силы» КНР в Большой Восточной Азии // Вестник международных организаций. № 1. Режим доступа: <https://iorj.hse.ru/2015-10-1/147908972.html> (дата обращения: 18.02.2016).
- Михневич С.В. (2015с) Фактор «умной силы» в процессах институционализации международных отношений // Вестник международных организаций. № 4. Режим доступа: <https://iorj.hse.ru/2015-10-4/170123865.html> (дата обращения: 18.02.2016).
- Михневич С.В. (2016) «Эффект колеи» и проблема трансформации внешнеполитической ориентации России // Актуальные проблемы Европы. № 1.
- Най Дж. (2013) Будущее власти. М.: АСТ.
- Норт Д. (2010) Понимание процесса экономических изменений. М.: НИУ ВШЭ.
- Остроухов О.Л., Слаицкий А.И. (2001) Внешняя политика КНР: обеспечение суверенитета и целей развития // Китай в Мировой политике / под ред. А.В. Торкунова. М.: РОССПЭН.
- Тимофеев О.А. (2009) Модели интеграции в Восточной Азии Влияние КНР и позиции США // Россия и АТР. № 2.
- Хабермас Ю. (2001) Вовлечение другого. Очерки политической теории. М.: Наука.
- Чуфрин Г.И. (ред.) (2007) Китай в 21 веке: глобализация интересов безопасности. М.: Наука.
- Acharya A. (1998) Collective Identity and Conflict Management in Southeast Asia // Security Communities / E. Adler, M. Harnett (eds). Cambridge: Cambridge University Press.
- Acharya A. (1999) Culture, Security, Multilateralism: The “ASEAN Way” and Regional Order // Culture and Security: Multilateralism, Arms Control, and Security Building / K. Krause (ed.). L.: Frank Cass.
- Annual Report to Congress (2015) Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2015. Office of the Secretary of Defense of the USA.
- Arase D. (2015) Explaining China’s 2+7 Initiative Towards ASEAN // ISEAS. Trends in Southeast Asia. No. 4.
- Cao Yunhua (2006) U.S. – ASEAN, Japan-ASEAN Relations and their Impact on China // China and Southeast Asia: Global Changes and Regional Challenges / Ho Khai Leong, C.Y. Ku. Samuel (eds). Singapore.

Chzhjen Biczjan' (2014) *China's New Awakening*. Shanghai: Shanghai Peoples Publishing (in Chinese).

CNAS (2012) *Cooperation from Strength: the United States, China and the South China Sea*. Режим доступа: http://www.cnas.org/files/documents/press/CNAS_CooperationFromStrength_Cronin.pdf (дата обращения: 30.11.2015).

Haacke Jurgen (2005) *Significance of Beijing's Bilateral Reactions // China and SEA Global Changes and Regional Challenges* / Ho Khai Leong, C.Y. Ku Samuel (eds). Singapore.

Jiang Jiemin (2002) *On Socialism with Chinese Characteristics*. Peking (in Chinese).

Krasner S. (1983) *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables // International Regimes* / S. Krasner (ed.). Ithaca, Cornell University Press.

Lin' Huashjen (2011) *Political Economy in East Asia*. Peking (in Chinese).

Qimao Chen (1993) *New Approaches in China's Foreign Policy: the Post-Cold War Era // Asian Survey*. Vol. 33. No. 3.

Ramo J.C. (2004) *The Beijing Consensus*. L.: The Foreign Policy Center.

Shambaugh D. (2005) *China Engages Asia: Reshaping the Regional Order // International Security*. Vol. 29. No. 3 (Winter 2004/05).

Thayer C. A. (2010) *Southeast Asia: Patterns of Security Cooperation*. Barton.

Thayer C.A. (2012) *ASEAN'S Code of Conduct in the South China Sea: A Litmus Test for Community-Building?* Режим доступа: www.japanfocus.org/-Carlyle_A_-Thayer/3813 (дата обращения: 07.05.2015).

The Glory of Intelligence: China's Smart Power and the Implications for Security in the Asia-Pacific Region

S. Mikhnevich

Sergey Mikhnevich – PhD student, Division of International Relations, National Research University Higher School of Economics; 20 Myasnitskaya, 101000 Moscow, Russian Federation; E-mail: sxzex@yandex.ru

Abstract

This article considers the interconnection between the institutional change in the sphere of security and China's smart power in the Asia-Pacific region. It explores the practical dimension of China's smart power in the region after the Cold War, and analyzes the multilateral interaction on security issues in the Association of the Southeast Asia Nations (ASEAN). The appropriate mechanisms in which all the major actors participate are the basis and essence of the macro regional security architecture. This article identifies the links between China's smart power and the macro regional security institutionalization. It begins by describing the ideological dimension of Chinese foreign policy since the establishment of the People's Republic. It considers the main theoretical concept constituting China's international strategy and its economical methods of spreading soft power in the Asia-Pacific region. It goes on to analyze the process of multilateral interaction in macro regional security after the Cold War, recognizing that despite the promotion of cooperation in non-traditional security issues there are still challenges for China, the United States and ASEAN in the realm of traditional security. Moreover, the effective and efficient use of smart power in the ASEAN mechanisms helps China counteract the efforts of other countries in the region to limit its politics. The article concludes that regional multilateral security institutions have reached their limit of effectiveness due to their design and the politics of the main actors. To sustain an acceptable level of security in the region, all participants need to develop new institutions or radically reorganize the existing ones.

Key words: China, ASEAN, United States, South-East Asia, Asia-Pacific, smart power, soft power, hard power, security

References

- Acharya A. (1998) Collective Identity and Conflict Management in Southeast Asia. *Security Communities* (eds. E. Adler, M. Harnett). Cambridge: Cambridge University Press.
- Acharya A. (1999) Culture, Security, Multilateralism: The «ASEAN Way» and Regional Order. *Culture and Security: Multilateralism, Arms Control, and Security Building* (ed. K. Krause). London: Frank Cass.
- Annual Report to Congress (2015) *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015*. Office of the Secretary of Defense of the USA.
- Arase D. (2015) Explaining China's 2+7 Initiative Towards ASEAN. *ISEAS. Trends in Southeast Asia*, no 4.
- Cao Yunhua (2006) U.S. – ASEAN, Japan-ASEAN Relations and their Impact on China. *China and Southeast Asia: Global Changes and Regional Challenges* (eds. Ho Khai Leong and C.Y. Ku. Samuel). Singapore.
- Chufrin G.I. (ed.) (2007) *Kitaj v 21 veke: globalizacija interesov bezopasnosti* [China in the 21st Century: Globalization of the Security Interests]. Moscow: Nauka (in Russian).
- Chzhjen Biczjan' (2014) *China's New Awakening*. Shanghai: Shanghai Peoples Publishing (in Chinese).
- CNAS (2012) *Cooperation from Strength: the United States, China and the South China Sea*. Available at: http://www.cnas.org/files/documents/press/CNAS_CooperationFromStrength_Cronin.pdf (accessed 30 November 2015).
- Czjan' Czjemin (2002) *On Socialism with Chinese Characteristics*. Pekin (in Chinese).

- Denisov A. (2000) Uroki Ruandy: Pochemu provalilas' krupnomasshtabnaja mirotvorcheskaja operacija OON [Rwanda Lessons Learnt: Why Did the Wide-Scale Peacemaking Mission of the UN Fail?]. *Azija i Afrika segodnja*, no 8.
- Grejf A. (2013) *Instituty i put' k sovremennoj jekonomike. Uroki srednevekovoj trgovli* [Institutions and the path to the modern economy. Lessons from Medieval Trade]. M.: Izd. dom Vysšej shkoly jekonomiki.
- Gun Li (2004) Ideologija politiki Djen Sjaopina v otnoshenii SShA i kitajsko-amerikanskih otnoshenij [Ideology of the Den Xiaoping's policy concerning the ISA and US-China relations]. *Kitajskie ocenki vneshnepoliticheskoj strategii Busha i kitajsko-amerikanskih otnoshenij*. M.: IDV RAN, Jekspres informacija.
- Haacke Jurgen (2005) Significance of Beijing's Bilateral Reactions. *China and SEA Global Changes and Regional Challenges* (eds. Ho Khai Leong and C.Y. Ku Samuel). Singapore.
- Habermas Ju. (2001) Vovlechenie drugogo [The engagement of Other]. *Očerki politicheskoj teorii*. M.: Nauka.
- Istorija Vostoka (2008) Tom 6. *Vostok v novejšij period [Orient in modern time] 1945–2000 gg.* (ed. V.J. Belokrenickii). M.: IDV RAN.
- Ivanov V. V. (2010) *Teorija gosudarstva* [Theory of the State]. M.: Izd. dom. Vysšej shkoly jekonomiki.
- Kanaev E.A. (2005) ASEAN-KNR: novaja paradigma otnoshenij v sfere bezopasnosti [ASEAN-the PRC Relationship and New Security Paradigm]. *Problemy bezopasnosti vo vneshnej politike KNR*. M. IMEMO RAN.
- Kanaev E.A. (2007) Konflikt iz-za ostrovov Juzhno-Kitajnskogo morja: istorija, harakter uregulirovanija, perspektivy jevoljucii [South-China sea territory disputes: history, settlement and prospects]. Moskva.
- Kanaev E.A. (2011) Problema Juzhno-Kitajnskogo morja: novyj vitok obostrenija [South-China Sea Problem New Spiral of Exacerbation]. *Sever-Jug-Rossija* (ed. V.G. Horos). M.: IMJeMO RAN.
- Kanaev E.A. (2013a) *Desjatiletie strategicheskogo partnerstva ASEAN – Kitaj i problema Juzhno-Kitajnskogo morja: k itogam Foruma vysokogo urovnja* [Ten Years of ASEAN-China Strategic Partnership: Results of the High Level Forum]. Available at: www.imemo.ru/ru/publ/comments/2013/comm_2013_028.pdf (accessed 05 May 2015).
- Kanaev E.A. (2013b) *ASEAN i kodeks povedenija storon v Juzhno-Kitajskom more* [ASEAN and South-China and Codex of Conduct]. Available at: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=1240#top (accessed 27 March 2015).
- Kobelev E.V. (ed.) (2010) *ASEAN v nachale 21 veka: aktual'nye problemy i perspektivy* [ASEAN at the Beginning of the 21st Century]. M.: ID Forum.
- Krasner S. (1983) Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Regimes* (ed. S. Krasner). Ithaca, Cornell University Press.
- Leonard M. (2010) *O chem dumajut v Kitae* [What Does China Think]. M.: AST MOSKVA.
- Lin' Huashjen (2011) *Political Economy in East Asia*. Pekin (in Chinese).
- Lokshin G.M. (2013) *Juzhno-Kitajskoe more: trudnyj poisk soglasija* [South-China Sea: Difficult Way of Concord]. M. IDV RAN.
- Luzjanin S.G., Mamonov M.V. (2011) Kitaj v global'nyh i regional'nyh izmerenijah. Resursy i marshruty "vozvysšenija" [China in Global and Regional Dimensions. Resources and Routes of Rise]. *Kitaj v mirovoj i regional'noj politike: istorija i sovremennost'*, vol. 16. M.: IDV RAN.
- Maletin N.P. (2007) *ASEAN: chetyre desjatiletija razvitija* [ASEAN – Four Decades of Development]. Mpscow: MGIMO.
- Mamonov M. (2007) Strategija profilaktiki opasnosti vo vneshnej politike KNR [Strategy of Preventive Measures Against Dangers in External Policy of China]. *Mezhdunarodnye process*, vol. 5, no 3.
- Miheev V.V. (red.) (2005) *Kitaj: ugrozy, riski, vyzovy razvitiu* [China: Threats, Risks and Challenges for Development]. M.: Mosk. Centr Karnegi.
- Miheev V.V., Shvydko V.G. (eds.) (2014) *Disbalansy transtihookeanskogo prostranstva* [Disbalances of Transpacific Area]. IMJeMO RAN. Moscow: Magistr.

- Mihnevich S.V. (2013) Transformacija vneshnepoliticheskoj ideologii KNR v 1949–2012 gg. i ključevye paradigmy sovremennoj kitajskoj vneshnej politiki [Transformation of the PRC ideology of external policy in 1949–2012 and key paradigms of modern Chinese external policy]. *Materialy 3-j mezhdunarodnoj nauchno-praktičeskoj konferencii “Rossija i Kitaj: istorija i perspektivy sotrudničestva”* (ed. D. Bujarov). Blagoveshhensk.
- Mihnevich S. (2014a) Panda na službe Drakona: osnovnye napravleniya i mekhanizmy politiki “myagkoj sily” Kitaya [The Panda in the Dragon’s Service: The Main Directions and Mechanisms of China’s Soft Power Policy]. *International Organisations Research Journal*, vol. 9, no 2 (in Russian). Available at: <https://iorj.hse.ru/en/2014-9-2/125047954.html> (accessed 27 March 2015).
- Mihnevich S.V. (2014b) Kitajskij faktor vo vneshnej politiki SShA v ATR [Chinese Factor in the US Foreign Policy in Asia-Pacific Region]. *SShA i Kanada: jekonomika, politika i kul’tura*, no 11.
- Mihnevich S.V. (2014c) Jevoľucija arhitektury bezopasnosti v Jugo-Vostočnoj Azii: rol’ KNR i SShA [Evolution of security architecture in South-East Asia: roles of China and the USA]. *Politika SShA v Aziatsko-Tihookeanskom regione*. M. INION RAN.
- Mihnevich S.V. (2015a) Innovacionnye aspekty jenergetičeskoj politiki KNR: vnutrennee i vneshnee izmenenija [Innovations in energy policy of the PRC: external and internal dimensions]. *JeKO*, no 2 (488).
- Mihnevich S.V. (2015b) The Sage Helps the Celestial Empire: Promotion of the Confucius Institutes’ Global Network as an Instrument of the PRC’s Soft Power Policy in the Great Eastern Asia Region]. *International Organisations Research Journal*, vol. 10, no 1. Available at: <https://iorj.hse.ru/data/2015/12/07/1095012358/The%20Sage%20Helps%20the%20Celestial%20Empire.pdf> (accessed 27 March 2015).
- Mihnevich S.V. (2015c) Faktor “umnoj sily” v protsessakh institutsionalizatsii mezhdunarodnykh otnoshenij [Smart Power in Institutionalization of International Relations]. *International Organisations Research Journal*, vol. 10, no 4 (in Russian). Available at: <https://iorj.hse.ru/2015-10-4/170123865.html> (accessed 27 March 2015).
- Mihnevich S.V. (2016) “Jeffekt kolei” i problema transformacii vneshnepoliticheskoj orientacii Rossii [“Dependence Path” and the Problem of the Russian External Policy Transformation]. *Aktual’nye problemy Evropy*, no 1.
- Naj Dzh. (2013) *Budushhee vlasti* [Future of power]. M.: AST.
- Nort D. (2010) *Ponimanie processa jekonomičeskih izmenenij* [Understanding the Process of Economic Change]. M.: Izd. dom Vysshej shkoly jekonomiki.
- Ostrouhov O.L., Slaickij A.I. (2001) Vneshnjaja politika KNR: obespechenie suvereniteta i celej razvitija [External Policy of the PRC” Sovereignty and Development Goals]. *Kitaj v Mirovoj politike* (ed. A.V. Torkunova). M.: ROSSPJeN.
- Qimao Chen (1993) New Approaches in China’s Foreign Policy: the Post-Cold War Era. *Asian Survey*, vol. 33, no 3.
- Ramo J.C. (2004) *The Beijing Consensus*. London: The Foreign Policy Center.
- Shambaugh D. (2005) China Engages Asia: Reshaping the Regional Order. *International Security*, vol. 29, no 3 (Winter 2004/05).
- Thayer C.A. (2010) *Southeast Asia: Patterns of Security Cooperation*. Barton.
- Thayer C.A. (2012) *ASEAN’S Code of Conduct in the South China Sea: A Litmus Test for Community-Building?* Available at: www.japanfocus.org/-Carlyle_A_-Thayer/3813 (accessed 27 March 2015).
- Timofeev O.A. (2009) Modeli integracii v Vostočnoj Azii Vlijanie KNR i pozicij SShA [Integration models in East Asia: Influence of China and positions of the USA]. *Rossija i ATR*, no 2.

Новый подход к оценке эффективности международных институтов

Оценка эффективности взаимодействия международных институтов в процессе глобального управления¹

М.В. Ларионова

Ларионова Марина Владимировна — д.полит.н., директор Института международных организаций и международного сотрудничества НИУ ВШЭ; 101000, Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, 20; E-mail: mlarionova@hse.ru

В последние десятилетия мы наблюдаем драматические изменения в системе международных отношений. Одной из основных тенденций является «быстрый рост и диверсификация акторов, форумов и способов их организации для ответа на глобальные вызовы», ведущих к так называемой фрагментации системы глобального управления. Однако «конкурентная многосторонность» имеет и позитивную сторону, поскольку появление новых многосторонних институтов, заявляющих о своей лидерской роли в определении повестки дня глобального управления, создает альтернативные источники обеспечения общих благ. Новые институты со временем обретают собственную идентичность (actorness) и занимают свое место в системе глобального управления. В определенных сферах наблюдается тенденция лидерства «многосторонних институтов высшего уровня». Три наиболее ярких примера включают такие институты, как «Группа двадцати», БРИКС и АТЭС, влияние которого растет на региональном и глобальном уровне. Новые неформализованные клубы работают по своей повестке дня. Одновременно в ходе управления процессами глобального управления они взаимодействуют с другими международными организациями. Трансформационные тенденции в международных отношениях, появление новых акторов, напряженность в отношениях между инклюзивными и эксклюзивными клубами, требование к легитимности и эффективности международных институтов в совокупности определяют актуальность изучения, систематизации и сравнительного анализа моделей взаимодействия международных институтов и их эффективности.

В данной статье для формирования аналитической парадигмы исследования реализованы три задачи. Во-первых, дается анализ основных понятий. Во-вторых, в качестве теоретической основы анализа обосновывается подход рационального выбора в институционализме. В-третьих, формулируются гипотезы исследования. Предполагается, что неформальные институты высшего уровня компенсируют свою неэффективность через взаимодействие с другими международными организациями, выбирая путь взаимодействия с существующими институтами в рамках модели, которую они считают наиболее эффективной для достижения своих целей. При этом модели взаимодействия неформальных институтов высшего уровня с международными организациями отражают их место и роль в архитектуре глобального управления, предназначенную им отцами-основателями при основании и закреплению в ходе дальнейшей

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований (Модели взаимодействия международных институтов в процессе осуществления многостороннего управления в сферах макроэкономической политики, финансового регулирования, международной торговли и инвестиций), проект № 15-07-00022.

Статья поступила в редакцию в октябре 2015 г.

эволюции. Ожидается, что модель «управления в союзе с многосторонними организациями» повышает эффективность неформальных институтов высшего уровня.

В Заключении приводятся выводы по результатам апробации методологии на примере взаимодействия БРИКС с другими международными институтами в процессе осуществления многостороннего управления. Результаты апробации показывают, что БРИКС решает задачи повышения эффективности коллективных действий по приоритетам повестки дня на основе взаимодействия с международными институтами на различных уровнях. Для БРИКС характерны два типа взаимодействия с международными организациями: «каталитическое воздействие» (стимулирование или поддержка изменений и реформирования международных организаций) и «параллельное управление» (создание собственных механизмов). Создавая новые институты, БРИКС одновременно укрепляет сотрудничество с другими международными организациями. Выбор участниками объединения модели взаимодействия с международными организациями зависит от сферы и этапа становления сотрудничества, специфики организаций, которые они считают наиболее эффективными для достижения своих целей. Модели не являются взаимоисключающими, но сосуществуют и трансформируются в процессе взаимодействия. Так, с профильными организациями ООН и ВТО взаимодействие развивается по модели «каталитического воздействия», в то время как с «Группой двадцати» отмечается нереализованная тенденция к взаимодействию по модели «управление в союзе с многосторонними институтами». Создание и становление новых институтов позволяет прогнозировать включение в практику взаимодействия БРИКС с международными организациями по модели «управления в союзе с многосторонними организациями».

Ключевые слова: глобальное управление, неформальные многосторонние институты, модели взаимодействия, эффективность, легитимность, теория рационального выбора, «Группа двадцати», БРИКС

Введение: КОНТЕКСТ И ВЫЗОВЫ

В последние десятилетия мы наблюдаем драматические изменения в мире вокруг нас. Двуполярный миропорядок исчез, период однополярного миропорядка прошел, возникает новый многополярный глобальный порядок.

В этом «трещащем по швам» [Naas, 2014] глобализованном мире тесно связаны между собой геополитические, экономические, климатические, общественные и технологические вызовы. Они «выходят за пределы границ и сфер влияния, и требуют объединения усилий различных субъектов (международных отношений). Одновременно существующие риски ставят под угрозу доверие и возможности сотрудничества, необходимые для адаптации к вызовам новых глобальных условий» [WEF, 2015].

Эти вызовы и их восприятие стимулировали трансформационные процессы в международных отношениях. Одной из основных тенденций является «быстрый рост и диверсификация акторов, форумов и способов их организации для ответа на глобальные вызовы», ведущие к так называемой фрагментации системы глобального управления [Egel, 2015, p. 5]. Однако фрагментация часто также рассматривается как «конкурентная многосторонность», позитивная тенденция, поскольку институциональное разнообразие может обеспечить лучшие результаты, чем «теряющее динамику сотрудничество в рамках существующих механизмов», силящееся ответить на устойчивые и новые вызовы [Ibid.].

Несмотря на увеличивающееся количество международных акторов, включая негосударственных акторов, правительства и международные организации, как формализованные, так и неформальные, остаются ключевыми игроками. Именно на государствах, как признанных, так и возвышающихся центрах силы, как основных игроках и их агентах — международных институтах (глобальных и региональных, многосторон-

них и плюрилатеральных) лежит ответственность за то, чтобы формирующийся многополярный мир был стабильным и благоприятным для благополучия граждан.

Появление неформальных многосторонних институтов, заявляющих о своей лидерской роли в определении повестки дня глобального управления, создает альтернативные источники обеспечения общих благ. Эти новые «многосторонние институты высшего уровня»²: «Группа семи/восьми», и в последние годы «Группа двадцати» и БРИКС находятся в центре галактики институтов глобального управления. Три наиболее ярких примера включают такие институты, как «Группа двадцати», БРИКС и АТЭС, влияние которого растет на региональном и глобальном уровне.

Новые неформализованные клубы работают по своей повестке дня. Одновременно в ходе управления процессами глобального управления они взаимодействуют с другими международными организациями. Формализованные институты «с системой ООН в центре организованного многостороннего порядка» [Thakur et al., 2014, p. 1] нуждаются в реформировании и не могут ответить на взаимосвязанные устойчивые и вновь возникающие вызовы без участия новых институтов. Межинституциональные механизмы сотрудничества подвергаются трансформации, формируются новые модели сотрудничества.

В определенных сферах наблюдается тенденция лидерства «многосторонних институтов высшего уровня» (Plurilateral summitry institutions). Так, в сфере финансового регулирования «двадцатка» приняла на себя ответственность за выработку решений по формированию новых правил уже с первого саммита в Вашингтоне, передавая мандаты на разработку и имплементацию конкретных инициатив профильным международным организациям.

БРИКС приняла другой подход, характерный также для «Группы семи» в первые годы ее существования: транслируя импульсы международным организациям; решая проблемы через механизмы, существующие в рамках института [Putnam, Waune, 1987, p. 156–157], или создавая новые собственные институты, такие как Новый банк развития.

Здравый смысл и рациональный подход подсказывают, что эффективность глобального управления выиграет от сочетания трех подходов, практикуемых «многосторонними институтами высшего уровня»: «каталитического воздействия» (стимулирование или поддержка изменений и реформирования международных организаций), «ядра, влияющего на систему» (определение нового направления действий для других организаций) и «параллельного управления» (создания собственных механизмов).

Первые два подхода, особенно в отношении ООН, МВФ, ВБ, ВТО и ОЭСР, а также ключевых региональных организаций, несомненно, будут способствовать повышению устойчивости, легитимности и эффективности архитектуры глобального управления. Модель «параллельного управления», хотя и может первоначально создавать напряженность и вызывать опасения относительно соперничества или конкуренции, заполняет лакуны в управлении, обеспечивает потребности членов «многосторонних институтов высшего уровня», создающих новые механизмы, а также других субъектов международных отношений. Новые институты со временем обретают собственную идентичность (actorness) и занимают свое место в системе глобального управления.

Трансформационные тенденции в международных отношениях, появление новых акторов, напряженность в отношениях между инклюзивными и эксклюзивными клубами, требование к легитимности и эффективности международных институтов

² Во втором разделе статьи, представляющем основные понятия, дано определение «многосторонних институтов высшего уровня».

в совокупности определяют актуальность изучения, систематизации и сравнительного анализа моделей взаимодействия международных институтов и их эффективности.

Основные концепции (понятия) и аналитическая парадигма исследования

Для формирования аналитической парадигмы исследования в данном разделе реализованы три задачи. Во-первых, дается анализ основных понятий. Во-вторых, подход рационального выбора в институционализме обосновывается в качестве теоретической парадигмы исследования. В-третьих, формулируются гипотезы исследования.

Основные понятия

Более десятилетия назад Р. Кеохэйн и Дж. Най охарактеризовали *глобализацию*, с одной стороны, как состояние мира, окутанного сетями взаимозависимости, охватывающими многие континенты; с другой стороны, как одновременно действующие экономические, социальные, военные и климатические процессы, которые усиливают или «уплотняют» эти сети [Keohane, Nye, 2001, p. 1]. Тогда же Джеймс Розенау, размышляя о будущем глобального управления в XXI в., определил *управление* как процесс, в рамках которого организация или общество направляет свое развитие, и центральное значение для которого имеют динамика коммуникации и контроль за процессом [Rosenau, 1995, p. 14]. В условиях усиливающейся глобализации, взаимозависимости, дезагрегации, быстрого роста механизмов контроля, управление не является константным. Это непрерывный процесс эволюции, который «колеблется между порядком и беспорядком по мере изменения условий, появления и консолидации новых качеств» [Ibid., p. 18]. Сочетание влияния этих противоречивых тенденций ведет к снижению способности управления на национальном уровне, подталкивая правительства к выработке механизмов коллективного управления на транснациональном уровне [Ibid., p. 19]. Импульсы кооперации, стимулируемые разочарованием в существующей системе или ожиданиями того, что новые механизмы будут способны ответить на устойчивые вызовы, встречают сопротивление и оппозицию, поскольку «любое расширение управления может иметь нежелательные последствия для тех игроков, которые имеют выгоды в существующих условиях status quo» [Ibid., p. 21]. Тем не менее система глобального управления развивается в надежде, что новые многосторонние институты смогут эффективно реагировать на вызовы, которые «загромождают глобальную повестку дня» [Ibid., p. 39].

Формирующееся *глобальное управление* «представляет собой многоуровневые и сетевые отношения и взаимодействия для управления различными сферами и связями между ними. Оно включает формальные и неформальные механизмы, которые обеспечивают (должны обеспечивать) порядок и стабильность в постоянно меняющемся мире — широкий диапазон международного сотрудничества без мирового правительства» [Thakur et al., 2014, p. 1]. «По сути глобальное управление представляет собой совокупность законов, норм, политик и институтов, которые определяют, составляют и являются связующими звеньями в отношениях между гражданами, обществами, рынками и государствами в международной системе — субъектами и объектами осуществления международной общественной власти» [Ibid., p. 1]. Глобальное управление осуществляется государствами, формальными и неформальными межправительственными институтами, транснациональными сетями, бизнес-корпорациями

и негосударственными организациями. В нашем исследовании мы сосредоточимся на «многосторонних институтах высшего уровня» и их взаимодействии с международными формализованными организациями в процессе глобального управления.

Суть концепции «многосторонности» составляют коллективно согласованные нормы, правила и принципы, которые направляют и управляют поведением государств в международных отношениях. *Регионализм* является особой формой многосторонности [Renard, 2015, p. 4]. Все многосторонние институты основаны на общих принципах взаимности, при которых государства реализуют общие задачи и соглашаются действовать в сотрудничестве [Hampson, Heinbecker, 2011, p. 300].

Международный институт — общий термин, применяемый для обозначения международных организаций, режимов и клубов, различающихся по уровню институционализации, но обеспечивающих возможность сотрудничества на основе установленных правил, норм и информации. Р. Кеохэйн и Дж. Най считают *режимы* центральной составляющей в международных отношениях, важнейшим изобретением, позволяющим правительственным элитам совместно управлять взаимозависимостью: «Глобализм начала XXI в. организован вокруг международных режимов и сопровождающих их международных организаций, от Всемирной торговой организации до Всемирной организации по туризму». Правила и нормы, составляющие режимы, регулируют отношения их членов в соответствующих сферах международных отношений [Keohane, Nye, 2001, p. 2].

Р. Кеохэйн и Дж. Най утверждают, что до конца «холодной войны» большинство экономических организаций действовали как *клубные институты*, т.е. институты, в которых доминировало небольшое количество богатых и разделяющих общие приоритеты стран [Ibid.]. Однако критика «клубной модели управления» усилилась с началом XXI в. в связи с усилением роли развивающихся стран в мировой экономике и растущим осознанием нелегитимности клубной модели. Следует отметить, что существуют различные определения концепции клубных механизмов. «Клубные институты» могут рассматриваться как гибкие, неинституционализированные межгосударственные платформы взаимодействия [Drezner, 2007] или как группы с четкими правилами, ясными и исключительными преимуществами для членов, высоким уровнем защиты от внешнего давления. Ряд авторов считает, что клубы необязательно подразумевают идеологическую общность членов, позиции которых могут различаться по ряду политических и экономических аспектов [Reay, 2012]. Кроме того, к клубным механизмам также иногда относят негосударственные структуры, объединяющие граждан — представителей высокого уровня государственного и частного секторов, а также академического общества, например, «Группа тридцати» [Tsingou, 2014, p. 226].

В последние годы, в связи с возникновением БРИКС, становлением «Группы двадцати» на уровне глав государств и правительств, все больше внимания уделяется анализу многосторонних институтов, встречающихся на уровне лидеров (*summit institutions*). «*Многосторонние институты высшего уровня*» — институты, которые, как правило, характеризуются ограниченным членством, относительно низким уровнем бюрократии, гибкостью форматов взаимодействия, опорой на принципы консенсуса в принятии решений и добровольности их исполнения. Регулярные встречи глав государств и правительств для координации позиций по широкому кругу вопросов международной, региональной и национальной политики являются вершиной (*summit*) таких институциональных образований, включающих достаточно большое количество акторов взаимодействующих по сложившимся процедурам на двух уровнях: национальном и международном. Обязательства, зафиксированные в коллективных до-

кументах, не являются юридически обязательными для исполнения, имплементация решений стимулируется взаимными ожиданиями и давлением со стороны партнеров. Примерами подобных институтов в глобальном и региональном управлении являются «Группа семи/восьми», «Группа двадцати», БРИКС, АТЭС и другие. Диалог лидеров для определения направлений коллективных действий, выработки общих решений, исполнения принятых обязательств, развития глобального управления и решения задач политического управления на национальном уровне составляет суть и определяет уникальный характер «многосторонних институтов высшего уровня».

Неформальные институты высшего уровня, будучи эксклюзивными клубами, часто являются объектом критики и обвинений в нелегитимности и неэффективности. Легитимность и эффективность имеют различные измерения. *Легитимность* определяется как приемлемость института, его правил, решений и действий для членов института, нечленов и других международных институтов. Входящие характеристики легитимности включают три индикатора: модель принятия решений; прозрачность (открытость и подотчетность, как внутренняя, так и внешняя, ex-ante и ex-post); и инклюзивность (количество стран-членов, количество приглашенных стран, количество вовлеченных международных организаций). Выходные характеристики легитимности включают три критерия: принятые обязательства (конкретные, согласованные и публично заявленные решения); исполнение решений и результаты (изменения на национальном и/или международном уровне)³. Легитимность, особенно в части, касающейся выходных характеристик, тесно коррелирует с эффективностью. *Эффективность* понимается как способность членов института согласовать коллективные обязательства, обеспечить исполнение принятых решений и осуществить политические изменения, необходимые для решения коллективных проблем⁴. В исследовании эффективность рассматривается как способность неформальных институтов высшего уровня согласовать коллективные или скоординированные действия и исполнить принятые обязательства, привлекая другие институты для достижения своих целей и реализации миссии и функций, для которых их учредили страны-члены.

Аналитическая парадигма

В качестве аналитической основы исследования была принята *теория рационального выбора институционализма*. Одна из причин заключается в том, что в своем подходе к анализу происхождения институтов теория рационального выбора институционализма обращается, «прежде всего, к функциям, которые институты выполняют, и преимуществам, которые они обеспечивают» [Hall, Tailor, 1996, p. 952]. Данный подход наилучшим образом объясняет не только происхождение институтов, но и их существование, эволюцию и взаимодействие с другими институтами. Мы разделяем фундаментальную позицию теории рационального выбора институционализма: государства создают институты, поскольку они осознают выгоды, получаемые в результате выполнения институтами возложенных на них *функций* [Rosamond, 2000, p. 116].

Рациональный подход особенно уместен при анализе неформальных институтов высшего уровня, объединяющих государства разных континентов, цивилизаций и уровня экономического развития. Его положения, безусловно, применимы к анализу происхождения и деятельности «Группы двадцати» и БРИКС. Во-первых, страны-члены действуют стратегическим образом, чтобы извлечь максимальные преимущества и обе-

³ Определение опирается на работу [Gnath et al., 2012].

⁴ Ibid.

спечить достижение своих приоритетов. Во-вторых, саммиты являются уникальными механизмами, в которых стратегическое взаимодействие между лидерами определяет политические результаты. В-третьих, как пишут Питер Холл и Розмари Тейлор, теория рационального выбора институционализма аналитически наиболее выигрышна в применении к исследованию режимов, в которых для обеспечения институциональных изменений необходим консенсус между акторами примерно равного уровня и привыкших к стратегическим действиям — характеристики, типичные для неформальных институтов высшего уровня. В-четвертых, институты создаются волеизъявлением лидеров соответствующих стран для осуществления конкретных миссий и функций [Hall, Taylor, 1996]. Так, лидеры стран «Группы двадцати» определили миссию «двадцатки» как ключевого форума их международного экономического сотрудничества [Лидеры «Группы двадцати», 2009, § 19]. БРИКС объединили усилия для создания платформы для диалога и сотрудничества в интересах содействия миру, безопасности и развитию в многополярном, взаимозависимом, все более сложном глобализирующемся мире [Лидеры БРИКС, 2012, § 3], на основе общепризнанных норм международного права и многостороннего подхода к принятию решений [Лидеры БРИКС, 2012, § 4].

Как и любой другой подход, теория рационального выбора институционализма имеет сильные и слабые стороны. Однако слабые стороны рационального подхода не ограничивают возможности нашего анализа. Во-первых, исследование опирается на его ярко выраженный функционализм, что создает условия для *сравнительного анализа деятельности институтов по реализации ключевых функций глобального управления и выявления того, насколько и как неформальные институты высшего уровня компенсируют свою неэффективность через взаимодействие с другими международными организациями.*

Во-вторых, исследование учитывает, что *намерения* отцов — основателей институтов могут не в полной мере пониматься или реализовываться, так как создатели могут не вполне осознавать эффекты от работы учрежденных ими институтов или контролировать ход их развития и дальнейших событий. Анализ эволюции «Группы двадцати», БРИКС и АТЭС опирается на допущение, что повестка дня институтов и принимаемые лидерами обязательства отражают намерения, изменяющиеся под влиянием динамики внешних и внутренних условий. *А модели взаимодействия неформальных институтов высшего уровня с международными организациями отражают их место и роль в архитектуре глобального управления, предназначенную им при основании и закреплённую в ходе дальнейшей эволюции.*

В-третьих, на основе осознанного взаимного согласия акторы создают новые институты для реализации важных для них конкретных функций в мире, где уже существует множество организаций. *Для получения максимальных выгод от вновь созданных институтов основатели могут выбрать путь взаимодействия с существующими институтами в рамках модели, которую они считают наиболее эффективной для достижения своих целей.*

В рамках исследования рассматривается взаимодействие «Группы двадцати», БРИКС и АТЭС с другими международными институтами в процессе реализации функций глобального управления: обсуждение, определение направления действий, принятие коллективных решений, исполнение решений, развитие глобального управления. При этом обсуждение понимается как дискуссии между странами-членами, отраженные в официальных документах. Определение направления действий рассматривается как коллективное подтверждение приверженности общим принципам, нормам или установкам. Принятие решений определяется как убедительное и четко выраженное коллективное обязательство с должным уровнем точности, обязательности и деле-

гирования. Исполнение решений понимается как отраженное в документе утверждение об исполнении коллективного решения, принятого ранее. Развитие глобального управления рассматривается как способность (потенциал) «Группы двадцати», БРИКС и АТЭС к взаимодействию и использованию других международных институтов и созданию новых механизмов глобального управления [Kirton, 2013, p. 37–39].

До настоящего времени анализ взаимодействия неформальных институтов высшего уровня с международными организациями преимущественно фокусировался на взаимосвязях «Группы семи/восьми» с другими институтами. Четыре академических подхода выделяют наиболее характерные модели взаимодействия «семерки/восьмерки» с многосторонними организациями: управление через многосторонние организации; управление вопреки многосторонним организациям; управление без многосторонних организаций и управление в союзе с многосторонними организациями [Kirton, 2010].

Элла Кокотсис считает, что управление через многосторонние организации способствует повышению эффективности «Группы семи/восьми», поскольку деятельность многосторонних институтов, контролируемых странами – членами «Группы семи/восьми», содействует исполнению обязательств, принятых в рамках саммитов, при условии, что эти организации являются профильными для данных специфических обязательств [Kokotsis, 1999; Kokotsis, Daniels, 1999, p. 75–94].

Подход «управление против многосторонних институтов», разработанный Джоном Киртоном в сопряжении с его моделью «союза равных» между странами – членами «Группы семи/восьми». Он утверждает, что «Группа семи/восьми» движется все далее от стремления к усилению и реформированию институтов, к замене старых многосторонних организаций на альтернативные и созданию нового фундаментально отличного от традиционной системы порядка, построенного вокруг «семерки/восьмерки» (G8-centred system of its own) [Kirton, 2010, p. 25–26].

Третья модель «управление без многосторонних институтов», обоснованная Николасом Бейном, исходит из того, что «Группа семи/восьми» и многосторонние институты находятся в отношениях взаимного сосуществования и отстраненности, если их повестки дня различаются, и отношениях напряженности в ситуациях общности повестки [Waune, 2000, p. 45].

Авторы четвертого подхода исходят из того, что «Группа семи/восьми» и многосторонние организации во всем их многообразии все же создаются для реализации общих целей создания общественного блага и должны действовать как союзники. В условиях возрастающих вызовов для реализации задач глобального управления рациональным выбором «Группы семи/восьми» должен быть выбор в пользу модели управления в союзе с многосторонними институтами [Larionova, 2010, p. 45–46].

Результаты анализа моделей взаимодействия «семерки/восьмерки» с международными организациями в докризисный период (1998–2007 гг.) показывают, что управление через многосторонние организации являлось наиболее предпочтительной моделью поведения клуба (56%). Одновременно наблюдался рост взаимодействия «Группы семи/восьми» в союзе с многосторонними организациями (32%). Эта тенденция особенно выражена в таких сферах, как развитие и здоровье. Однако в более чувствительных сферах безопасности и энергетики доминировала модель управления через многосторонние институты. Отмечено снижение количества решений по реализации действий без многосторонних организаций (6% от общего количества действий). Выбор в пользу этой модели достиг максимальных значений в 2002–2004 гг. (10%) и затем снизился до 4% в 2007 г. [Larionova, 2010, p. 60].

Накопленные данные позволяют предположить, что вышеописанные четыре модели — управление через многосторонние организации, управление вопреки многосторонним организациям, управление без многосторонних организаций и управление в союзе с многосторонними организациями — используются «Группой двадцати» и БРИКС, созданными в 2008 г. и 2009 г. соответственно, а также более зрелым объединением АТЭС.

В рамках исследования осуществляется проверка данного предположения. Модели взаимодействия неформальных институтов высшего уровня с многосторонними организациями прослеживаются в динамике по различным сферам. *Модели и их сочетания рассматриваются как своего рода индикаторы миссии «Группы двадцати», БРИКС и АТЭС и их изменяющейся роли в архитектуре глобального управления.* Предполагается, что выбор странами-членами неформальных институтов высшего уровня партнерских организаций, моделей и интенсивности взаимодействия является стратегическим, намеренным (продуманным) и добровольным, направленным на извлечение максимальных преимуществ от взаимодействия и компенсацию недостаточной эффективности собственной деятельности.

Гипотеза состоит в том, что модель «управления в союзе» повышает эффективность неформальных институтов высшего уровня при соблюдении трех условий. Во-первых, неформальные институты взаимодействуют с многосторонними организациями по всей цепочке функций глобального управления. Во-вторых, такой союз является селективным, принимая во внимание релевантность и сравнительные преимущества многосторонней организации в конкретной сфере. В-третьих, неформальные институты высшего уровня способны оказывать влияние на многосторонние организации, имеют политическую волю для взаимодействия с ними как партнерами, которые могут внести существенный вклад в реализацию их функций, повышение легитимности и эффективности.

Исследование не рассматривает вопросы желания (воли) других многосторонних организаций взаимодействовать с неформальными институтами высшего уровня. Однако предполагается, что если такое вовлечение наблюдается, оно также является стратегическим, намеренным (продуманным) и добровольным. Также предполагается, что взаимодействие между неформальными институтами высшего уровня и многосторонними организациями представляет собой «дорогу с двусторонним движением» [Kirtan, 2010, p. 24], на которой поддержка неформальными институтами международных организаций является одной из причин их помощи в реализации «Группой двадцати», БРИКС и АТЭС их основных функций.

Гипотеза также предполагает, что четыре модели не являются взаимоисключающими, но сосуществуют в деятельности неформальных институтов. Их выбор зависит от сферы и организации. «Управление через» и «управление в союзе» доминируют, в то время как модели «управление вопреки» и «управление без» используются значительно реже. Комплексный характер многих проблем повестки дня неформальных институтов высшего уровня определяет необходимость их взаимодействия одновременно с несколькими многосторонними организациями в реализации функций глобального управления.

Методология

В исследовании рассматриваются модели взаимодействия «Группы двадцати», БРИКС и АТЭС с многосторонними международными организациями на примере четырех

сфер политики: макроэкономики, финансового регулирования, международной торговли и инвестиций. Все эти сферы являются центральными в повестке дня данных институтов.

Период исследования включает десятилетие с 2008 г., который был принят за точку отсчета как год начала финансового кризиса, первого саммита «двадцатки» в Вашингтоне и первой встречи лидеров БРИК на полях саммита «восьмерки» на о. Хоккайдо. Десятилетний период позволяет собрать достаточно сопоставимых данных для сравнительного анализа и проследить динамику взаимодействия неформальных институтов высшего уровня с многосторонними международными организациями.

Для проверки предположения об использовании «двадцаткой», БРИКС и АТЭС четырех моделей управления – управление через многосторонние организации; управление вопреки многосторонним организациям; управление без многосторонних организаций и управление в союзе с многосторонними организациями – выполняется контент-анализ всех документов «Группы двадцати», БРИКС и АТЭС. На первом этапе контент-анализа выявляются и систематизируются все упоминания международных организаций (список многосторонних международных организаций, упоминаемых в документах «Группы двадцати», БРИКС и АТЭС представлен в Приложении 1). Большинство таких упоминаний относится к моделям «управление через» или «управление в союзе» с многосторонними организациями. Упоминание собственных механизмов неформальных институтов высшего уровня, как правило, является маркером моделей «управления без» или «управления вопреки» многосторонним организациям. В ходе предшествующих исследований был составлен список вербальных маркеров, указывающих на соответствующие модели взаимодействия, который является руководством при классификации упоминаний (Приложение 2).

На втором этапе анализа используется количественный подход с применением двух параметров: количество упоминаний того или иного института за период и интенсивность. Интенсивность рассчитывается как отношение количества упоминаний к количеству символов (включая пробелы и пунктуацию) в документах:

$$D_1 = M_1/S_1,$$

где D_1 – интенсивность упоминаний международных организаций за определенный год (период), M_1 – количество упоминаний организации в этот год (период), и S_1 – общее количество символов в документе за данный год (период). Для большей наглядности результатов D_1 умножается на 10000.

Таким образом, методология позволяет выявить динамику и интенсивность взаимодействия «Группы двадцати», БРИКС и АТЭС с многосторонними международными организациями, а также динамику и интенсивность избираемых ими моделей по конкретным организациям в четырех сферах политики: макроэкономике, финансовом регулировании, международной торговле и инвестициях. Одновременно анализ позволяет выявить динамику и интенсивность использования моделей «управления без» и «управления вопреки» международным организациям.

Для оценки того, насколько и как неформальные институты высшего уровня взаимодействуют с многосторонними международными организациями при реализации всей цепочки функций глобального управления, во всех документах «Группы двадцати», БРИКС и АТЭС в ходе контент-анализа выделяются единицы текста, относящиеся к соответствующим функциям. Единица текста может быть отнесена только к одной функции. Для осуществления количественного анализа используются абсолютные и относительные данные. Абсолютные данные количества символов, выражающих опре-

деленную функцию в единице текста, переводятся в относительные данные, рассчитываемые как доля функции в общем массиве текстов за период. Доля соответствующей функции в тексте выражается в процентах.

Такое «препарирование» документов «Группы двадцати», БРИКС и АТЭС позволяет выявить интенсивность и предпочитаемую неформальными институтами высшего уровня модель взаимодействия с международными организациями в рамках различных функций глобального управления, которые они выполняют: обсуждения, определения направления действий, принятия коллективных решений, исполнения решений, развития глобального управления. Кроме того, данный метод дает возможность выделить функции, которые «двадцатка», БРИКС и АТЭС предпочитают осуществлять без или вопреки многосторонним организациям.

Результаты апробации

В рамках первого этапа исследования методология была апробирована на примере анализа взаимодействия БРИКС с другими международными институтами в процессе осуществления многостороннего управления. Результаты апробации показывают, что БРИКС решает задачи повышения эффективности коллективных действий по приоритетам повестки дня на основе взаимодействия с международными институтами на различных уровнях. К настоящему моменту в документах БРИКС зафиксировано 636 упоминаний 48 международных институтов, при этом их число растет от саммита к саммиту за исключением второго саммита БРИКС в 2010 г. в Бразилиа. Количество упоминаний увеличивается от саммита к саммиту за исключением второй встречи лидеров в Бразилиа. Десять организаций, к которым наиболее часто обращается БРИКС, включают ООН с долей упоминаний 28%, «Группу двадцати» – 10,8%, ВТО с почти равной долей в 10,4%, МВФ и ВБ, доли которых составляют 8,8 и 4,2 соответственно, ВОЗ с достаточно высокой долей 8,3% и ЮНКТАД с наименьшей долей в лидирующей десятке – 3,5%. Доля упоминаний собственных институтов БРИКС – Нового банка развития и Пула условных валютных резервов – составляет 5% для каждого.

Для БРИКС характерны два типа взаимодействия с международными организациями: «каталитическое воздействие» (стимулирование или поддержка изменений и реформирования международных организаций) и «параллельное управление» (создание собственных механизмов). Начиная с 2012 г. БРИКС ведет работу по созданию собственных институтов, зачастую рассматриваемых как альтернатива существующим элементам международной финансовой системы. В то же время БРИКС практически не использует практикуемую другими неформальными институтами, прежде всего «Группой двадцати», модель взаимодействия, основанную на лидерстве в определении новых приоритетов глобальной повестки дня и стимулировании работы соответствующих организаций по этим приоритетам или модель «управления через многосторонние организации»⁵.

Анализ взаимодействия БРИКС с существующими международными организациями подтверждает гипотезу о том, что выбор участниками объединения модели взаимодействия с международными организациями отражает их место и роль в архитектуре глобального управления, предназначенную их «отцами-основателями» при создании и закреплению в ходе дальнейшей эволюции.

⁵ Полностью результаты апробации представлены в статье: Шелепов А.В. БРИКС и международные институты: модели взаимодействия в процессе осуществления многостороннего управления [Шелепов, 2015].

Заявив о своей приверженности формированию многополярного, справедливого и демократического миропорядка, основанного на международном праве, равенстве, взаимном уважении, сотрудничестве, скоординированных действиях всех государств и коллективном принятии ими решений [Лидеры БРИК, 2010, § 2], БРИКС системно делают выбор в пользу взаимодействия с ООН и институтами ООН, одновременно стремясь стимулировать их реформирование. Такое «каталитическое воздействие» нацелено на повышение эффективности как самой деятельности ООН, так и взаимодействия БРИКС с организацией. Данная тенденция закрепились в рамках российского председательства.

Преодоление финансового и экономического кризиса; обеспечение устойчивого, сбалансированного и сильного роста; содействие развитию – ключевые составляющие миссии БРИКС. Реализация этих задач определила признание БРИКС «Группы двадцати» в качестве главного форума международной экономической координации и сотрудничества всех входящих в нее государств и последовательную поддержку решений саммитов «Группы двадцати», направленных на обеспечение инклюзивного роста. В 2015 г. отмечено усиление поддержки БРИКС «Группы двадцати», ослабшей в последние три года.

Приоритетом БРИКС неизменно остается реформа международных финансовых институтов, направленная на обеспечение участия стран с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся стран в процессе принятия решений, отражающего их сравнительный вес в мировой экономике. Последовательное обращение БРИКС к МВФ и странам – членам МВФ во всех документах лидеров нацелено на продвижение процесса реформ Бреттон-Вудских институтов и обеспечение их легитимности и эффективности. Однако, учитывая отсутствие результатов «каталитического воздействия», с 2012 г. наблюдается снижение количества обращений к МВФ и Всемирному банку в сопряжении с возрастающим количеством упоминаний НБР. В 2015 г. эта тенденция закрепились.

«Приверженность [БРИКС] сильной, открытой, основанной на правилах многосторонней торговой системе, воплощением которой является Всемирная торговая организация» [Лидеры БРИКС, 2011], нашла отражение в поддержке БРИКС усилий по завершению Дохийского раунда, Соглашения об упрощении процедур международной торговли ВТО и осторожной оценке многосторонних инициатив, которые «противоречат фундаментальным принципам прозрачности, инклюзивности и многосторонности. Подобные инициативы отвлекают членов ВТО от работы по достижению коллективного результата и не решают проблемы дефицита развития, оставшейся с предыдущих раундов переговоров» [Лидеры БРИКС, 2012, § 16]. Кроме того, считая ЮНКТАД центральным элементом системы ООН по вопросам торговли и развития, начиная с саммита в Дели БРИКС неизменно высказываются в поддержку укрепления ЮНКТАД [Лидеры БРИКС, 2015, § 22].

Основой объединения является развитие взаимообогащающего и взаимовыгодного сотрудничества между странами БРИКС, формирование собственной позитивной повестки дня по широкому спектру вопросов. В 2015 г. продолжилось расширение и углубление сотрудничества БРИКС. Начался или намечен к началу диалог по новым сферам политики: промышленности, миграции, занятости, окружающей среде и энергетике. Продолжилось создание новых внутренних механизмов координации, например, рабочей группы по социально значимым рынкам в части конкурентной политики; рабочей группы по вопросам энергоэффективности; Системы обмена базовой сельскохозяйственной информацией стран БРИКС (СОБСИ).

Однако формирование собственных институтов отнюдь не означает стремления БРИКС к замене старых многосторонних организаций на альтернативные и созданию нового фундаментально отличного от традиционной системы порядка, построенного вокруг БРИКС. Одновременно с формированием внутренних механизмов координации БРИКС развивает взаимодействие с профильными международными организациями. В 2015 г. укрепилось взаимодействие с ВОЗ, началось становление сотрудничества с ЮНИДО и МОТ, было поддержано обращенное к НБР предложение тесно сотрудничать с существующими и новыми финансовыми механизмами, в том числе с Азиатским банком инфраструктурных инвестиций. Заложена основа для диалога с Евразийским экономическим союзом и Шанхайской организацией сотрудничества. Первое в истории БРИКС упоминание ОЭСР в контексте обязательства продолжить сотрудничество по вопросам, относящимся к Плану действий «Группы двадцати»/ОЭСР по противодействию размыванию налогооблагаемой базы и выводу прибыли из-под налогообложения (BEPS) и Общему стандарту отчетности для автоматического обмена налоговой информацией, позволяет предположить, что страны БРИКС готовы использовать экспортный потенциал организации.

Таким образом, создавая собственные новые институты, БРИКС одновременно укрепляет сотрудничество с другими международными организациями. Выбор участниками объединения модели взаимодействия с международными организациями зависит от сферы и этапа становления сотрудничества, специфики организаций, которые они считают наиболее эффективными для достижения своих целей. БРИКС использует две основные модели: модель «каталитического воздействия» и «параллельного управления». Последняя практически тождественна «управлению без международных организаций». Модели не являются взаимоисключающими, но сосуществуют и трансформируются в процессе взаимодействия. Так, с профильными организациями ООН и ВТО взаимодействие развивается по модели «каталитического воздействия» (стимулирование или поддержка изменений и реформирования международных организаций), в то время как с «Группой двадцати» отмечается нереализованная тенденция к взаимодействию по модели «управление в союзе с многосторонними организациями». БРИКС не передает мандаты на реализацию коллективных решений многосторонним организациям и не использует модель «управления через многосторонние организации». Форум продолжает работать над созданием и становлением новых институтов, по мере укрепления которых можно прогнозировать включение в практику взаимодействия БРИКС с международными организациями по модели «управления в союзе с многосторонними организациями»⁶.

Литература

Лидеры БРИК (2010) Совместное заявление глав государств и правительств стран – участниц Второго саммита БРИК. 15 апреля. Режим доступа: <http://www.brics.mid.ru/brics.nsf/WEBdocBric/8B8AE397B54634E7C325780900468661> (дата обращения: 16.01.2016).

Лидеры БРИКС (2011) Декларация, принятая по итогам саммита БРИКС. 14 апреля. Режим доступа: <http://www.brics.mid.ru/brics.nsf/WEBdocBric/9AF718AA83D590FAC32578720022EB1A> (дата обращения: 16.01.2016).

⁶ Полностью результаты анализа моделей взаимодействия БРИКС с международными институтами в рамках российского председательства будут опубликованы в статье: Ларионова М.В. Российское председательство в БРИКС: модели взаимодействия с международными институтами // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2016. № 2.

- Лидеры БРИКС (2012) Делийская декларация. 29 марта. Режим доступа: <http://kremlin.ru/supplement/1189> (дата обращения: 16.01.2016).
- Лидеры БРИКС (2015) Уфимская декларация. 9 июля. Режим доступа: http://www.brics.mid.ru/bdomp/brics.nsf/Ufa_Declaration_rus.pdf (дата обращения: 16.01.2016).
- Лидеры «Группы двадцати» (2009) Питтсбургский саммит – заявление глав государств «Группы двадцати». 26 сентября. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/supplement/300> (дата обращения: 16.01.2016).
- Шелепов А.В. (2015) БРИКС и международные институты: модели взаимодействия в процессе осуществления многостороннего управления // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. Т. 10. № 4. С. 7–28. Режим доступа: <http://iorj.hse.ru/2015-10-4/168629158.html> (дата обращения: 16.01.2016).
- Bayne N. (2000) *Hanging in There: The G7 and G8 Summit in Maturity and Renewal*. Aldershot: Ashgate.
- Clifton J., Diaz-Fuentes D. (2011) From “Club of the Rich” to “Globalisation a la carte”? Evaluating Reform at the OECD // *Global Policy*. Vol. 2. Issue 3. P. 300–311.
- Drezner D. (2007) *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*. Princeton: Princeton University Press.
- Egel N. (2015) *Order and Disorder in Today’s Global Order*. Report from Princeton University hosted fifth workshop on global governance. 4–5 June.
- Gnath K., Mildner S.-A., Schmucker C. (2012) *G20, IMF and WTO in Turbulent Times. Legitimacy and Effectiveness Put to the Test*. SWP Research Paper (August). Berlin: German Institute for International and security Affairs. Режим доступа: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2012_RP10_Gnath_mdn_Schmucker.pdf (дата обращения: 11.11.2015).
- Haas R. (2014) *How to Respond to a Disordered World* // *Foreign Affairs*. November – December. P. 70–80.
- Hall P., Taylor R. (1996) *Political Science and the Three Institutionalisms* // *Political Studies*. XLIV. P. 936–957.
- Hampson F.O., Heinbecker P. (2011) *The “New” Multilateralism of the Twenty-First Century* // *Global Governance*. No. 17. P. 300.
- Keohane R.O., Nye J.S. (2001) *Between Centralization and Fragmentation: The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy*. Harvard University. KSG Working Paper No. 01–004. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.262175> (дата обращения: 16.01.2016).
- Kirton J. (2010) *Multilateral Organizations and G8 Governance: A Framework for Analysis* // *Making Global Governance Effective: Hard and Soft Law Institutions in a Crowded World* / J. Kirton, M. Larionova, P. Savona (eds). Farnham: Ashgate.
- Kirton J.J. (2013) *G20 Governance for a Globalized World*. Farnham: Ashgate.
- Kokotsis E. (1999) *Keeping International Commitments: Compliance, Credibility and the G7, 1988–1995*. N.Y.: Garland Publishing.
- Kokotsis E., Daniels J. (1999) *G8 Summits and Compliance* // *The G8’s Role in the New Millennium* / M. Hodges, J. Daniels, J. Kirton (eds). Aldershot: Ashgate.
- Larionova M. (2010) *The New Partnership between Multilateral Organizations and the G8* // *Making Global Governance Effective: Hard and Soft Law Institutions in a Crowded World* / J. Kirton, M. Larionova, P. Savona (eds). Farnham: Ashgate.
- Putnam R., Bayne N. (1987) *Hanging Together. Cooperation and Conflict in the Seven-Power Summits*. L.: Sage Publications.
- Reay M. (2012) *The Flexible Unity of Economics* // *American Journal of Sociology*. Vol. 118. Issue 1. P. 45–48.
- Renard Th. (2015) *Partnerships for Effective Multilateralism? Assessing the Compatibility between EU Bilateralism, (inter-) Regionalism and Multilateralism* // *Cambridge Review of International Affairs*. DOI: 10.1080/09557571.2015.1060691.
- Rosamond B. (2000) *Theories of European Integration*. L.: Palgrave Macmillan.

- Rosenau J.N. (1995) Governance in the Twenty-first Century // Global Governance. Vol. 1. No. 1. P. 13–43.
- Thakur R., Job B., Serrano M., Tussie D. (2014) The Next Phase in the Consolidation and Expansion of Global Governance // Global Governance. Vol. 20. No. 1. P. 1.
- Tsingou E. (2014) Club Governance and the Making of Global Financial Rules // Review of International Political Economy. Vol. 22. Issue 2. P. 225–256. DOI: 10.1080/09692290.2014.890952.
- WEF (2015) Global Risks. WEF Report. Режим доступа: <http://reports.weforum.org/global-risks-2015/executive-summary/> (дата обращения: 11.11.2015).

Приложение 1

Список многосторонних международных организаций, упоминаемых в документах «Группы двадцати», БРИКС и АТЭС

1. Africa Partnership Forum (Форум африканского партнерства)
2. African Capacity Building Foundation (Фонд укрепления потенциала африканских стран)
3. African Regional Technical Assistance Centre (Региональный центр по технической помощи для Африки)
4. African Union (Африканский союз)
5. Alliance for Green Revolution in Africa (Альянс за зеленую революцию в Африке)
6. Anti-Ballistic Missile Treaty (Договор об ограничении систем противоракетной обороны)
7. Anti-Counterfeiting Trade Agreement (Международное соглашение по борьбе с контрафактной продукцией)
8. ASEAN Centre for Energy (ACE) (Центр энергетики АСЕАН)
9. ASEAN Plus Three Cooperation on Food Security (Сотрудничество в сфере продовольственной безопасности АСЕАН+3)
10. ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve (APTERR) (Чрезвычайный резерв риса АСЕАН+3)
11. ASEAN Rice Trade Forum (Форум АСЕАН по торговле рисом)
12. ASEAN University Network (AUN) (Университетская сеть АСЕАН)
13. Asia and South Pacific Initiative to Reduce Emissions (ASPIRE) (Азиатская и Южно-Тихоокеанская инициатива по снижению выбросов)
14. Asia Forest Partnership (Азиатское лесное партнерство)
15. Asia Pacific Plant Protection Commission (APPPC) (Азиатско-Тихоокеанская комиссия по карантину и защите растений)
16. Asian Nuclear Safety Network (ANSN) (Азиатская сеть ядерной безопасности)
17. Asia-Pacific Economic Cooperation (Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество)
18. Asia-Pacific Forestry Commission of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (Азиатско-Тихоокеанская комиссия по лесному хозяйству ФАО ООН)

19. Association of Pacific Rim Universities (Ассоциация университетов Азиатско-Тихоокеанского региона)
20. Association of South-East Asia Nations (Ассоциация стран Юго-Восточной Азии)
21. Bank for International Settlements (Банк международных расчетов)
22. Basel Committee on Banking Supervision (Базельский комитет по банковскому надзору)
23. Biological and Toxin Weapons Convention (Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении)
24. Carbon capture and storage partnership (Партнерство по улавливанию и хранению углерода)
25. Chemical Weapons Convention (Конвенция о запрещении химического оружия)
26. Clean Development Mechanism (Механизм экологически чистого развития)
27. Clean Energy Investment Framework (Инвестиционная рамка для чистой энергетики)
28. Code of Conduct on the Safety and Security of Radioactive Sources (Кодекс поведения по обеспечению безопасности и сохранности радиоактивных источников)
29. Commission on the Status of Women and UN Women (Комиссия по положению женщин ООН)
30. Committee on Payment and Settlement Systems (Комитет по платежным и расчетным системам)
31. Committee on the Global Financial System (Комитет по Глобальной финансовой системе)
32. Community of Independent States (Содружество Независимых Государств)
33. Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний)
34. Consultative Group on International Agricultural Research (Консультативная группа по научным исследованиям в сельском хозяйстве)
35. Coral Triangle Initiative on Coral Reefs, Fisheries and Food Security (СТИ-CFF) (Инициатива стран «Кораллового треугольника» по коралловым рифам, рыбному промыслу и продовольственной безопасности)
36. Council of Europe (Совет Европы)
37. Counter-Terrorism Committee (Контртеррористический комитет)
38. Department for Safety and Security (Департамент по вопросам охраны и безопасности) (ООН)
39. Department of Peacekeeping Operations (Департамент операций по поддержанию мира)
40. East Asia Summit (EAS) (Восточноазиатский саммит)
41. Economic Community of West African States (Экономическое сообщество государств Западной Африки, ЭКОВАС)
42. Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA) (Институт экономических исследований АСЕАН и Восточной Азии)
43. Education for All (Образование для всех)
44. Education for Sustainable Development (Образование для устойчивого развития)

45. Energy Charter Treaty (Договор к Энергетической хартии)
46. European Bank for Reconstruction and Development (Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР))
47. Extractive Industries Transparency Initiative (Инициатива прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО))
48. Fast Track Initiative (Инициатива по ускорению реализации)
49. Financial Action Task Force (Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ))
50. Financial Literacy Measurement Programme for International Students Assessments (PISA) (Программа оценки финансовой грамотности)
51. Financial Stability Board (Совет по финансовой стабильности, СФС)
52. Financial Stability Forum (Форум финансовой стабильности)
53. Fissile Material Cut-Off Treaty (Договор о прекращении производства расщепляющихся материалов)
54. Food and Agriculture Organization (Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН)
55. G20 («Группа двадцати»)
56. Gas Exporting Countries Forum (Форум стран – экспортеров газа)
57. General Agreement on Tariffs and Trade (Генеральное соглашение по тарифам и торговле, ГАТТ)
58. Global Bio-Energy Partnership (Глобальное партнерство по биоэнергетике)
59. Global Business Dialogue on Electronic Commerce (Глобальный бизнес-диалог по вопросам электронной торговли)
60. Global Digital Divide Initiative (Глобальная инициатива по ликвидации электронно-цифрового разрыва)
61. Global Earth Observation System of Systems (Глобальная система наблюдения Земли)
62. Global Environment Facility (Глобальный экологический фонд)
63. Global Food Safety Fund at the World Bank (Глобальный фонд обеспечения продовольственной безопасности Всемирного банка)
64. Global Forum on Agricultural Research (GFAR) (Глобальный форум сельскохозяйственных исследований)
65. Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria (Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией)
66. Global Gas Flaring Reduction Partnership (Глобальное партнерство по сокращению объемов сжигаемого попутного нефтяного газа)
67. Global Green Growth Institute (GGGI) (Институт глобального зеленого роста)
68. Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism (Глобальная инициатива по борьбе с ядерным терроризмом)
69. Global Nuclear Energy Partnership (Глобальное партнерство в ядерной энергетике)
70. Global Outbreak Alert and Response Network (Глобальная сеть оповещения о вспышках болезней и ответных действий)

71. Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction (Глобальное партнерство против распространения оружия и материалов массового уничтожения)
72. Global Partnership for Agriculture and Food Security (Глобальное партнерство по сельскому хозяйству, продовольственной безопасности и питанию)
73. Global Partnership for Financial Inclusion (Глобальное партнерство по расширению доступа к финансовым услугам)
74. Global Partnership for Sustainable Development (Глобальное партнерство в целях устойчивого развития)
75. Global Plan to Stop TB (Глобальный План «Остановить ТБ»)
76. Global Polio Eradication Initiative (Глобальная инициатива по ликвидации полиомиелита)
77. Global Research Alliance on Agricultural Greenhouse Gases (GRA) (Глобальный научно-исследовательский альянс по изучению выбросов парниковых газов в результате сельскохозяйственной деятельности)
78. Global Science Forum (Глобальный научный форум)
79. Green Climate Fund (GCF) (Фонд зеленого климата)
80. Hague Conference on Private International Law (HCCH) (Гагская конференция по международному частному праву)
81. Heiligendamm Process (Хайлигендаммский процесс)
82. Infrastructure Consortium for Africa (Инфраструктурный консорциум Африки)
83. Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE) (Институт инженеров электротехники и электроники)
84. Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance (Комплексные рамки технической помощи для мероприятий, связанных с торговлей)
85. Intergovernmental Authority on Development (Межправительственная организация по развитию)
86. Intergovernmental Panel on Climate Change (Межправительственная группа экспертов по изменению климата)
87. Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty (Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности)
88. International Accounting Standards Board (Совет по международным стандартам финансовой отчетности)
89. International Air Transport Association (IATA) (Международная ассоциация воздушного транспорта)
90. International Association of Insurance Supervisors (Международная ассоциация страховых надзоров)
91. International Atomic Energy Agency (Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ))
92. International Bank for Reconstruction and Development (Международный банк реконструкции и развития (МБРР))
93. International Center for Settlement of Investment Disputes (Международный центр по урегулированию инвестиционных споров)

94. International Chamber of Commerce (Международная торговая палата)
95. International Civil Aviation Organization (Международная организация гражданской авиации (ИКАО))
96. International Committee of the Red Cross (Международный комитет Красного Креста)
97. International Competition Network (Международная конкурентная сеть)
98. International Confederation of Free Trade Unions (Международная конфедерация свободных профсоюзов)
99. International Convention for the Safety of Life at Sea (Международная конвенция по охране человеческой жизни на море)
100. International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма)
101. International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (Международный трибунал по бывшей Югославии)
102. International Development Association (Международная ассоциация развития)
103. International Electrotechnical Commission (IEC) (Международная электротехническая комиссия)
104. International Energy Agency (IEA) (Международное энергетическое агентство)
105. International Energy Forum (IEF) (Международный энергетический форум)
106. International Finance Corporation (Международная финансовая корпорация)
107. International Food Policy Research Institute (IFPRI) (Международный институт исследований продовольственной политики)
108. International Food Safety Authorities Network (INFOSAN) (Международная сеть органов по безопасности продуктов питания)
109. International Fund for Agricultural Development (Международный фонд сельскохозяйственного развития)
110. International Health Partnership (Международное партнерство в сфере здравоохранения)
111. International Labour Organization (Международная организация труда (МОТ))
112. International Maritime Organization (Международная морская организация (ИМО))
113. International Monetary Fund (Международный валютный фонд (МВФ))
114. International Oil Pollution Compensation Convention (Международная конвенция по предотвращению загрязнения моря нефтью)
115. International Organisation of Employers (Международная организация работодателей (МОР))
116. International Organization for Standardization (ISO) (Международная организация по стандартизации)
117. International Organization of Securities Commissions (Международная организация комиссий по ценным бумагам)
118. International Partnership for a Hydrogen Economy (Международное партнерство по водородной экономике)
119. International Partnership for Energy Efficiency Cooperation (Международное партнерство по сотрудничеству в области энергоэффективности)

120. International Renewable Energy Agency (IRENA) (Международное агентство по возобновляемой энергии)
121. International Smart Grid Action Network (ISGAN) (рабочее соглашение Международного энергетического агентства по интеллектуальным сетям)
122. International Strategy for Disaster Reduction (Международная стратегия уменьшения опасности бедствий)
123. International Trade Centre (Международный торговый центр)
124. International Treaty for Plant Genetic Resources for Food and Agriculture (Международный договор о растительных генетических ресурсах для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства)
125. International Tropical Timber Agreement (Международное соглашение по тропической древесине)
126. International Tropical Timber Organization (ИТТО) (Международная организация по тропической древесине)
127. International Working Group of Sovereign Wealth Funds (Международная рабочая группа по суверенным фондам)
128. International Working Group on Land Transport Security (IWGLTS) (Международная рабочая группа по безопасности наземного транспорта)
129. Investment Climate Facility (Климатический инвестиционный фонд)
130. ITU's Telecommunication Standardization Sector (ITU-T) (Сектор стандартизации электросвязи Международного союза электросвязи)
131. Joint United Nations Programme on HIV and AIDS (Объединенная программа ООН по ВИЧ/СПИДу)
132. Major Economies Forum (MEF) (Форум ведущих экономик)
133. Mediterranean Renewable Energy Partnership (Средиземноморское партнерство в области возобновляемых источников энергии)
134. Missile Technology Control Regime (Режим контроля за ракетными технологиями)
135. Montréal Process on Criteria and Indicators for the Conservation and Sustainable Management of Temperate and Boreal Forests (Монреальский процесс по выработке критериев и индикаторов для сохранения и устойчивого управления умеренных и бореальных лесов)
136. Multilateral Investment Guarantee Agency (Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям (МИГА))
137. New Partnership for Africa's Development (Новое партнерство в интересах развития Африки (НЕПАД))
138. Non-Proliferation Treaty (Договор о нераспространении ядерного оружия)
139. Nuclear Energy Agency (NEA) (Агентство по ядерной энергии)
140. Nuclear Safety and Security Group (Группы по ядерной и физической безопасности)
141. Nuclear Safety Working Group (Рабочая группа по проблемам ядерной безопасности)
142. Nuclear Suppliers Group (Группа ядерных поставщиков)
143. Office for Disarmament Affairs (Управление по вопросам разоружения)
144. One Village One Product (Одно село – один продукт)

145. Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (Организация по запрещению химического оружия)
146. Organisation of African Unity (Организация африканского единства)
147. Organization for Security and Co-operation in Europe (Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ))
148. Organization of American States (OAS) (Организация американских государств (ОАГ))
149. Organization of Economic Cooperation and Development (Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР))
150. Organization of the Black Sea Economic Cooperation (Организация Черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС))
151. Pacific Alliance (Тихоокеанский альянс)
152. Pacific Asia Travel Association (ПАТА) (Азиатско-Тихоокеанская туристская ассоциация (ПАТА))
153. Pacific Economic Cooperation Council (PECC) (Совет по тихоокеанскому экономическому сотрудничеству (СТЭС))
154. Pacific Islands Forum (PIF) (Форум тихоокеанских островов)
155. Proliferation Security Initiative (Инициатива по безопасности в борьбе с распространением ОМУ)
156. Providing for Health Initiative (Инициатива по обеспечению доступа к здравоохранению)
157. Rapid Response Forum (Форум быстрого реагирования)
158. Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (сокращение выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов в развивающихся странах)
159. Regional Fisheries Management Organizations (RFMOs) (Региональные организации по управлению рыболовством)
160. Regular Process for Global Reporting and Assessment of the State of the Marine Environment Including Socioeconomic Aspects (United Nations World Ocean Assessment) (Регулярный процесс в рамках ООН в целях глобального представления сообщений и оценки состояния морской среды, включая социально-экономические аспекты)
161. Renewable Energy and Energy Efficiency Partnership (Партнерство в области возобновляемой энергии и энергоэффективности)
162. Renewable Energy Policy Network (Сеть по вопросам политики в области возобновляемой энергетики)
163. Secure and Facilitated International Travel Initiative (Инициатива по безопасному и упрощенному порядку международных поездок)
164. SME Finance Forum (Форум по финансированию МСП)
165. SME Finance Innovation Fund (Фонд по финансированию инновационного развития МСП)
166. South East Asia and China Foot and Mouth Disease (SEACFMD) Campaign (Компания по борьбе с ящуром в Юго-Восточной Азии и Китае)
167. South East Europe Cooperation Initiative (Инициатива сотрудничества в Южной Европе)

168. Southeast Asian Ministers of Education Organization (SEAMEO) (Организация министров образования стран Юго-Восточной Азии)
169. Southern African Development Community (Сообщество развития Юга Африки)
170. Stolen Asset Recovery Initiative (Инициатива по возвращению похищенных активов)
171. Strategic Arms Reduction Treaty (Договор о сокращении стратегических наступательных вооружений)
172. Strategic Offensive Reductions Treaty (Договор о сокращении стратегических наступательных потенциалов)
173. Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (Договор об обычных вооруженных силах в Европе)
174. UN Commission on Narcotic Drugs (Комиссия по наркотическим средствам)
175. United Nations (Организация Объединенных Наций)
176. United Nations Children's Fund (Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ))
177. United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) (Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ))
178. United Nations Commission on Sustainable Development (Комиссия ООН по устойчивому развитию)
179. United Nations Comprehensive Convention on International Terrorism (Всеобъемлющая конвенция ООН о борьбе с международным терроризмом)
180. United Nations Conference on Trade and Development (Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД))
181. United Nations Convention Against Corruption (Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции)
182. United Nations Department of Economic and Social Affairs (Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам)
183. United Nations Development Program (Программа развития ООН)
184. United Nations Economic and Social Council (Экономический и социальный Совет ООН)
185. United Nations Economic Commission for Africa (Экономическая комиссия ООН для Африки (ЭКА))
186. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО))
187. United Nations Energy Program (Программа ООН по энергетике)
188. United Nations Environment Program (Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП))
189. United Nations Forum on Forests (Форум Организации Объединенных Наций по лесам)
190. United Nations Framework Convention on Climate Change (Рамочная конвенция ООН об изменении климата)
191. United Nations General Assembly (Генеральная Ассамблея ООН)
192. United Nations Global Counter Terrorism Strategy (Глобальная контртеррористическая стратегия ООН)

193. United Nations' High-Level Task Force (HLTF) on the Global Food Crisis (Целевая группа ООН высокого уровня по проблеме глобального продовольственного кризиса)
194. United Nations Human Settlements Programme (Программа ООН по населенным пунктам, ООН-Хабитат)
195. United Nations Industrial Development Organization (Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО))
196. United Nations International Drug Control Program (Программа ООН по международному контролю над наркотиками)
197. United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR) (Международная стратегия ООН уменьшения опасности бедствий)
198. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Управление по координации гуманитарных вопросов ООН)
199. United Nations Office on Drugs and Crime (Управление ООН по наркотикам и преступности)
200. United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР))
201. United Nations World Tourism Organization (UNWTO) (Всемирная туристская организация при ООН (ЮНВТО))
202. World Bank (Всемирный банк)
203. World Customs Organization (Всемирная таможенная организация)
204. World Economic Forum (Всемирный экономический форум (ВЭФ))
205. World Food Programme (Всемирная продовольственная программа)
206. World Forum for Harmonization of Vehicle Standards (WP.29) of the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (Всемирный форум по гармонизации правил в области транспортных средств Европейской экономической комиссии (ЕЭК) ООН)
207. World Health Organization (Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ))
208. World Intellectual Property Rights Organisation (Всемирная организация интеллектуальной собственности)
209. World Meteorological Organization (Всемирная метеорологическая организация (ВМО))
210. World Organization for Animal Health (OIE) (Всемирная организация здравоохранения животных (МЭБ))
211. World Trade Organization (Всемирная торговая организация (ВТО))
212. World Travel & Tourism Council (WTTC) (Всемирный совет по туризму и путешествиям)

Приложение 2

Список вербальных маркеров, указывающих на соответствующие модели взаимодействия

Управление против многосторонних институтов	Управления в союзе с многосторонними институтами	Управление через многосторонние организации	Управление без многосторонних институтов
<p>Мы учреждаем Мы созываем (конференцию) Мы приняли решение о создании нового партнерства Мы приступили к реализации</p>	<p>Мы должны (будем) привлекать Мы продолжим работать с Мы обязуемся С нашими партнерами Вместе с Партнерство Мы будем работать с При (тесных) консультациях с Мы будем (коллективно) сотрудничать Мы должны обеспечить (исполнение) Мы реализуем (инициативу международной организации) Мы приветствуем одобрение Мы поддерживаем (на постоянной основе) Поддерживая Мы подтверждаем нашу поддержку Сохраняем твердую поддержку Мы обязуемся оказывать поддержку Оказывать содействие В (тесном) сотрудничестве с Мы будем прилагать усилия совместно со всеми нашими партнерами Подписывая и ратифицируя Мы встретились с Мы обязались Обеспечить (техническую и финансовую) помощь Укрепляя и помогая Мы подтверждаем наше обязательство Обеспечить финансирование Мы обеспечили вступление в силу Работая при содействии Мы работаем для (реализации) Работая в поддержку</p>	<p>Мы приветствуем Мы просим Мы призываем Мы поддерживаем (как признание значимости) Мы поддерживаем Мы придаем особое значение Мы с одобрением отмечаем Мы отмечаем Опираясь на (опыт) Мы приглашаем Мы одобряем (Международная организация) должна Мы рассчитываем на... Мы поддерживаем Мы продолжим... посредством Мы создаем Мы принимаем к сведению</p>	<p>Мы просим <i>наших</i> министров Мы сами Коллективно (совместно) и индивидуально...</p>

Assessing Summit Engagement with Other International Organizations in the Process Global Governance¹

M. Larionova

Marina Larionova – PhD, Head, International Organisations Research Institute, National Research University Higher School of Economics, 20 Myasnitckaya, 101000 Moscow, Russian Federation; E-mail: mlarionova@hse.ru

Abstract

Recent decades have witnessed dramatic changes all over the world. One major trend is the proliferation and diversification of actors, forums and their arrangements to address global governance challenges, which has led to fragmentation in global governance. However, such contested multilateralism has a positive dimension, as the emergence of informal multilateral institutions claiming a major role in defining the global governance agenda creates alternatives for providing common goods. New arrangements acquire their own actorness and place in the system of global governance. In certain policy areas, there is a clear trend for the new summit institutions' leadership. The most visible recent cases include the Group of 20 (G20), the BRICS group of Brazil, Russia, India, China and South Africa, and the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) forum, with APEC gaining importance regionally and globally. These new informal groupings work on their own agenda. They also engage with established international organizations to steer global governance processes. Taken together, the transformative trends in international relations, the emergence of new actors, tensions between exclusive and inclusive clubs, and demands for the legitimacy and effectiveness of the international institutions define the relevance of the study, systematization and comparative analysis of the effectiveness of this model of cooperation among international institutions. This article builds an analytical framework by undertaking three tasks. It first reviews the key concepts. Second, it argues for a rational choice institutionalist approach. Third, it puts forward a hypothesis for research: to compensate for their inefficiencies, summit institutions engage with other international organizations in a mode they regard most efficient for attainment of their goals. The modes of those institutions' engagement with other international organizations as reflected in the leaders' discourse should thus indicate the role of those institutions in the global governance architecture, which is imputed at their launch and subsequent evolution. The hypothesis further suggests that the "governing in alliance" mode enhances the effectiveness of the summit institutions; however, those institutions' use is not mutually exclusive. The modes of engagement with international institutions coexist in the engagement of informal summit institutions with other international organizations. The choice is defined by the policy area and type of organizations. The article concludes with a case study of BRICS engagement with international institutions. The results confirm that the choice of engagement model reflects the forum's role and place in the global governance architecture. To maximize benefits from cooperation, the BRICS engages with relevant international organizations on agenda priorities at different institutional levels. Two types of engagement are typical for the BRICS: catalytic engagement (exerting an influence for changes in international organizations through endorsement or stimulus, or compelling them to reform) and parallel treatment (creation of the institution's own mechanisms). By establishing new institutions, the BRICS consistently strengthens its cooperation with other international institutions. Its choice of model depends on the policy area, where it is developing cooperation and the perception of the organization's relevance to BRICS objectives. BRICS engagement with United Nations organizations and the World Trade Organization follows the model of catalytic influence, whereas with the G20, BRICS engagement based on the model of governance in alliance with multilateral institutions remained unrealized.

Key words: global governance, informal summit institutions, engagement models, international organizations, efficiency, legitimacy, rational choice theory, G20, BRICS, APEC

¹ The research was carried out with financial support of Russian Humanities Research Foundation within the framework of a research project "Models of international institutions engagement in the process of multi-lateral governance in the areas of macroeconomic policy, financial regulation, international trade, investment and infrastructure", project № 15-07-00022.

References

- Bayne N. (2000) *Hanging in There: The G7 and G8 Summit in Maturity and Renewal*. Aldershot: Ashgate.
- BRIC Leaders (2010) *2nd BRIC Summit of Heads of State and Government: Joint Statement*, 15 April. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/100415-leaders.html> (accessed 16 January 2016).
- BRICS Leaders (2011) *Sanya Declaration*, April 14. Available at: <http://en.kremlin.ru/supplement/907> (accessed 16 January 2016).
- BRICS Leaders (2012) *Fourth Summit: Delhi Declaration and Action Plan*, March 29. Available at: <http://brics.itamaraty.gov.br/category-english/21-documents/68-fourth-summit> (accessed 16 January 2016).
- BRICS Leaders (2015) *VII BRICS Summit: 2015 Ufa Declaration*, 9 July. Available at: http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-ufa-declaration_en.html (accessed 16 January 2016).
- Clifton J., Diaz-Fuentes D. (2011) *From “Club of the Rich” to “Globalisation a la carte”? Evaluating Reform at the OECD*. *Global Policy*, vol. 2, Issue 3, pp. 300–311.
- Drezner D. (2007) *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, Princeton: Princeton University Press.
- Egel N. (2015) *Order and Disorder in Today's Global Order*. Report from Princeton University Hosted Fifth Workshop on Global Governance, 4–5 June.
- G20 Leaders (2009) *Leaders' Statement the Pittsburgh Summit*, 24–25 September. Available at: <http://www.oecd.org/g20/meetings/pittsburgh/G20-Pittsburgh-Leaders-Declaration.pdf> (accessed 16 January 2016).
- Gnath K., Mildner S-A., Schmucker C. (2012) *G20, IMF and WTO in Turbulent Times. Legitimacy and Effectiveness Put to the Test*. SWP Research Paper (August). Berlin: German Institute for International and security Affairs. Available at: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2012_RP10_Gnath_mdn_Schmucker.pdf (accessed 11 November 2015).
- Haas R. (2014) How to Respond to a Disordered World. *Foreign Affairs*, November-December, pp. 70–80.
- Hall P., Taylor R. (1996) Political Science and the Three Institutionalisms. *Political Studies*, XLIV, pp. 936–957.
- Hampson F.O., Heinbecker P. (2011) The “New” Multilateralism of the Twenty-First Century. *Global Governance*, no 17, p. 300.
- Keohane R.O., Nye J.S. (2001) Between Centralization and Fragmentation: The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy. Harvard University. February 2001. KSG Working Paper No 01–004. Available at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.262175> (accessed 16 January 2016).
- Kirton J. (2010) Multilateral Organizations and G8 Governance: A Framework for Analysis. *Making Global Governance Effective: Hard and Soft Law Institutions in a Crowded World* (eds. J. Kirton, M. Larionova, P. Savona). Farnham: Ashgate.
- Kirton J.J. (2013) *G20 Governance for a Globalized World*. Farnham: Ashgate.
- Kokotsis E. (1999) *Keeping International Commitments: Compliance, Credibility and the G7, 1988–1995*. New York: Garland Publishing.
- Kokotsis E., Daniels J. (1999) G8 Summits and Compliance. *The G8's Role in the New Millennium* (eds. M. Hodges, J. Daniels, J. Kirton). Aldershot: Ashgate.
- Larionova M. (2010) The New Partnership between Multilateral Organizations and the G8. *Making Global Governance Effective: Hard and Soft Law Institutions in a Crowded World* (eds. J. Kirton, M. Larionova, P. Savona). Farnham: Ashgate.
- Putnam R., Bayne N. (1987) *Hanging Together. Cooperation and Conflict in the Seven-Power Summits*. London: Sage Publications.
- Reay M. (2012) The Flexible Unity of Economics. *American Journal of Sociology*, vol. 118, Issue 1, pp. 45–48.
- Renard Th. (2015) Partnerships for Effective Multilateralism? Assessing the Compatibility between EU Bilateralism, (inter-) Regionalism and Multilateralism. *Cambridge Review of International Affairs*. DOI: 10.1080/09557571.2015.1060691.

- Rosamond B. (2000) *Theories of European Integration*. London: Palgrave Macmillan.
- Rosenau J.N. (1995) Governance in the Twenty-first Century. *Global Governance*, vol. 1, no 1, pp. 13–43.
- Shelepov A. (2015) BRICS and International Institutions: Models of Engagement in Global Governance. *International Organisations Research Journal (IORJ)*, vol. 10, no 4, pp. 7–24. Available at: <http://iorj.hse.ru/en/2015-10-4/168629158.html> (accessed 16 January 2016).
- Thakur R., Job B., Serrano M., Tussie D. (2014) The Next Phase in the Consolidation and Expansion of Global Governance. *Global Governance*, vol. 20, no 1, p. 1.
- Tsingou E. (2014) Club Governance and the Making of Global Financial Rules. *Review of International Political Economy*, vol. 22, Issue 2, pp. 225–256. DOI:10.1080/09692290.2014.890952.
- WEF (2015) *Global Risks*. WEF Report. Available at: <http://reports.weforum.org/global-risks-2015/executive-summary/> (accessed 11 November 2015).

Обзоры и рецензии

Т. Джонсон «Рождение международных организаций: почему национальные правительства теряют контроль над новыми структурами глобального управления»¹

Книга автора представляет собой актуальное, глубокое, опирающееся на эмпирические данные исследование, которое вносит вклад в современную литературу в сфере глобального управления с нескольких точек зрения. Во-первых, автор задается вопросом об управленческом и предпринимательском потенциале международных организаций и международной «бюрократии» и их способности влиять на структуры глобального управления на этапе формирования и становления. Во-вторых, автор формулирует теорию о том, почему международные бюрократические структуры играют различные роли и каким образом их участие влияет на процесс определения организационной структуры. В-третьих, предложенная теория и гипотезы исследования доказываются с использованием трех дополняющих друг друга исследовательских методов: количественного анализа специализированной базы данных с информацией о создании межправительственных организаций; качественного исследования процесса создания Межправительственной группы экспертов по изменению климата (ИПСС); и качественного сравнения трех организаций: Всемирной продовольственной программы (WFP), Программы развития ООН (ПРООН) и Объединенной программы ООН по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС). В-четвертых, результаты исследования используются автором для того, чтобы высветить ключевые теоретические подходы к исследованию отношений «принципал – агент» и факторам, которые способствуют независимости международных бюрократических структур от государств. В заключение в книге представлены практические выводы для выработки политических решений на международном уровне.

Хотя вопрос об управленческом и предпринимательском потенциале международных организаций был исследован в работах по вопросам европейской интеграции преимущественно применительно к Европейской комиссии, он никогда не рассматривался учеными в отношении межправительственных организаций на глобальном уровне. В книге утверждается, что на первоначальных стадиях формирования структуры международная бюрократия, функционирующая в уже существующих межправительственных организациях, ограждает новые организации от вмешательства со стороны государств. Опираясь на детальный анализ Межправительственной группы экспертов

¹ Johnson T. Organizational Progeny: Why Governments are Losing Control over the Proliferating Structures of Global Governance. Oxford University Press, 2014.

Английская версия обзора была опубликована в журнале “The Journal of Politics”.

по изменению климата, Всемирной продовольственной программы, Программы развития ООН (ПРООН) и Объединенной программы ООН по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), а также количественный анализ 180 произвольно выбранных организаций, автор доказывает эту гипотезу. Автор также выделяет ключевые факторы, обеспечивающие способность международных бюрократических структур влиять на процесс формирования новых организаций, прежде всего обособленность подобных структур от государств и наличие союзников в других межправительственных организациях. Скрытая информация и скрытые действия помогают международным бюрократическим структурам влиять на процессы формирования структуры и определение повестки дня новых организаций.

Согласно теории исследования, государства могут препятствовать участию международных бюрократических структур в процессе формирования новых организаций в том случае, если рассматриваемые ими вопросы являются значимыми для государства, и в случае, когда в этом процессе задействованы значимые ресурсы государств. Если создающаяся межправительственная организация будет охватывать вопросы высокой политической значимости, такие как вопросы обороны, борьбы с преступностью или управления, и если государства не сталкиваются с такими вызовами, как техническая нестабильность и недостаток ресурсов, возможности влияния на формирование повестки новой организации международной бюрократии, функционирующей как сплоченная группа, будут существенно ограничены или же полностью отсутствовать (с. 45–46).

Как показывает количественный анализ, в межправительственных организациях, созданных государствами ($n = 65$), в отличие от организаций, созданных при участии международных бюрократических структур ($n = 115$), формальные механизмы государственного контроля, такие как государственное финансирование, осуществление контроля за деятельностью, одностороннее вето и наличие представителей правительственных структур в органах принятия решений межправительственных организаций, являются более жесткими. Жесткость механизмов контроля над межправительственными организациями позитивно коррелирует с вопросами высокой политики и почти всегда с количеством влиятельных держав, участвующих в переговорах. Однако в последнем случае взаимосвязь не является строго линейной, механизмы государственного контроля могут быть более жесткими для межправительственных организаций, созданных несколькими влиятельными государствами, по сравнению с организациями, в создании которых участвовало много могущественных государств. Это подтверждает предположение автора о том, что влиятельным державам приходится делать выбор между ограничением полномочий межправительственных организаций и сдерживанием друг друга (с. 89). Отрицательная корреляция отмечается для показателя «потребность в экспертной поддержке» и «расширение географической направленности». Влияние международной бюрократии на определение повестки всегда имеет негативную корреляцию со строгостью механизмов государственного контроля.

Основные выводы, которые делает автор на основании количественного анализа, заключаются в том, что системные различия создаваемых межправительственных организаций определяются возможностью международной бюрократии принимать участие в их формировании и готовностью государств мобилизовать значительные ресурсы для вмешательства в деятельность организаций (с. 102).

Исследуя происхождение Межправительственной группы экспертов по изменению климата в сравнении с переговорами о создании ее предшественницы – Консультативной группы по парниковым газам, автор приводит доказательства того, как ограничение международной бюрократией возможностей участия государств, усиливаемое союзом с бюрократиями других существующих межправительственных организаций, а также существенным субстантивным вкладом в решение экспертных задач, одновременно с недостаточным пониманием государствами сценариев будущего развития создаваемых межправительственных организаций приводят к тому, что организация формируется в соответствии с предпочтениями международных бюрократических структур (Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и Всемирная метеорологическая организация (ВМО)). Исследование Межправительственной группы экспертов по изменению климата подтверждает гипотезу автора о том, что подход, согласно которому современные структуры управления формируются только государствами, является недостаточным.

Затем автор обращается к изучению трех других известных межправительственных организаций, чтобы доказать, работает ли данное утверждение для других сфер, международных бюрократических структур и временных периодов, с оговоркой, что каждый из этих примеров не относится к сферам высокой политики, не представляет большой значимости для государств, участвующих в переговорах, и не требует существенной экспертной поддержки. Несмотря на различия в происхождении, переговорном процессе и количестве вовлеченных государств, исследование Всемирной продовольственной программы, Программы развития ООН и Объединенной программы ООН по ВИЧ/СПИДу подтверждает, что «процесс выработки институциональной формы – это арена, на которой государства и международная бюрократия регулярно ведут переговоры и договариваются друг с другом, нередко после нескольких этапов подготовительной работы, осуществляемой международными бюрократическими структурами» (с. 185). Данный предпринимательский потенциал особо важен на раннем этапе формирования организации, учитывая зависимость межправительственных организаций от изначально выбранного *modus operandi*.

Качественные и количественные данные подтверждают убеждение автора в том, что общепринятый государство-центричный теоретический подход ограничивает наше представление и понимание глобального управления, оставляя без ответа вопросы о том, когда, почему и как неправительственные акторы подключаются к формированию структур глобального управления. Результаты исследования имеют практическую значимость для правительств и общественности. Недостаточное внимание к процессу формирования межправительственных организаций может «дорого стоить» и иметь непредсказуемые последствия: в условиях недостаточно четкого договора делегирование компетенций может трансформироваться в обособленность межправительственной организации. Рыхлость позиции государств создает возможность вхождения международной бюрократии в институциональную арену и ограждения новых структур от политического влияния, снижая подотчетность и открытость этих организаций, тем самым усиливая дефицит демократии в процессе глобального управления. Мы можем наблюдать попытки правительств преодолеть этот вызов через клубные механизмы (многосторонние институты высшего уровня), такие как «Группа семи», «Группа

двадцати» и БРИКС. Насколько они эффективны для сохранения контроля над стремительно распространяющимися структурами глобального управления, — это вопрос для другого исследования.

Книга «Рождение международных организаций», безусловно, вносит вклад в теоретическое и практическое осмысление глобального управления, при этом читается на одном дыхании.

М.В. Ларионова,
директор Института международных организаций
и международного сотрудничества НИУ ВШЭ,
директор Центра исследований международных институтов РАНХиГС;
E-mail: mlarionova@hse.ru

К сведению авторов

Институт международных организаций и международного сотрудничества 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 с пометкой «Вестник международных организаций» по адресу: iori@hse.ru.

*С уважением,
редакция журнала «Вестник международных организаций»*

Уважаемые читатели!

Институт международных организаций и международного сотрудничества Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» информирует о продолжении своей работы по изданию научного периодического журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» в 2016 г.

Доводим до вашего сведения, что в 2016 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) 625-17-88 или по адресу: iori@hse.ru и iorj@hse.ru.

*С уважением,
редакция журнала «Вестник международных организаций»*

Адрес редакции

Россия, 115054, Москва, Малая Пионерская, д. 12, оф. 557
Телефоны: +7 (495) 772-95-90 *23147 и *23149
E-mail: iori@hse.ru; iorj@hse.ru; <http://www.iori.hse.ru>

Адрес издателя и распространителя

Фактический: 115230 Москва, Варшавское шоссе, д. 44а, оф. 405а
Издательский дом Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Почтовый: 101000 Москва, ул. Мясницкая, д. 20
Телефон/факс: (499) 611-15-08
E-mail: id.hse@mail.ru

Подписано в печать 9.03.2016. Формат 60x88 1/8. Печать офсетная.
Бумага офсетная № 1. Уч.-изд. 14,7. Тираж 500 экз. Заказ .