

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 Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» с января 2006 г. С 2009 г. публикуется ежеквартально. Каждый номер журнала является тематическим. Включен в перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук (рекомендован по 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)

Ответственный секретарь И.В. Лазутина
(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)

Ш. Гуо (Шанхайский университет иностранных языков, КНР)

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

Дж.Дж. Киртон (Университет Торонто, Канада)

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

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

Дж. Найт (Университет Торонто, Канада)

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

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

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

П. Хайнал (Университет Торонто, Канада)

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

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

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

РЕДАКЦИЯ

Выпускающий редактор А.В. Заиченко

Компьютерная верстка Ю.Н. Петрина

Художник А.М. Павлов

Адрес редакции

119017, Москва, Малая Ордынка, 17

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

Телефон: +7 (495) 772-95-90 *23147 и *23149

E-mail: ioj@hse.ru

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

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

Учредитель

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

Тираж 500 экз.

© Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики», 2016

INTERNATIONAL ORGANISATIONS RESEARCH JOURNAL

EDUCATION • SCIENCE • NEW ECONOMY

Quarterly Journal

ISSN 1996-7845

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

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

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

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

The editorial position does not necessarily reflect the authors views.

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

Subscription

To subscribe to the International Organisations Research Journal contact postal department:
Rospechat' <http://www.rospr.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

Irina Lazutina, *Executive secretary*, HSE, Russian Federation

EDITORIAL COUNCIL

Andrew Baker (Queen's University of Belfast, United Kingdom)

Alexander Sokolov (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

Andrei Kortunov (Russian International Affairs Council, Russian Federation)

Andrei Yakovlev (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

Jan Wouters (KU Leuven, Belgium)

Isac Frumin (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

Jane Knight (University of Toronto, Canada)

John Kirton (University of Toronto, Canada)

Leonid Gokhberg (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

Lev Lubimov (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

Lev Yakobson (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

Peter Hajnal (University of Toronto, Canada)

Robert Wagenaar (University of Groningen, Netherlands)

Shuang Guo (Shanghai International Studies University, China)

Sven Biscop (Egmont – The Royal Institute for International Relations, Belgium)

Tatiana Parkhalina (Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Science, Russian Federation)

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

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

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

Publisher

National Research University Higher School of Economics

500 copies

© National Research University
Higher School of Economics, 2016

Содержание

Инструменты многостороннего управления

А.Г. Сахаров

Рамочная концепция ОЭСР в области инвестиций: многосторонний механизм совершенствования глобального инвестиционного климата7

А.В. Шелепов

Проект BEPS: глобальное сотрудничество в сфере налогообложения 36

М.В. Ларионова, Т.А. Ланьшина

Сотрудничество ОЭСР и «Группы двадцати» в целях повышения качества корпоративного управления 60

Д.А. Дегтерев

Политическое влияние в международной финансовой системе77

В.Н. Зувев, Е.Я. Островская

Формирование системы институтов глобального финансового надзора 106

Региональные инициативы

Н.А. Волчкова, П.О. Кузнецова, Н.А. Турдыева

Экспортные возможности стран ЕАЭС 127

М.А. Конаровский

Россия – ШОС: некоторые элементы стратегии 149

Я. Дун, Ц. Су

Транстихоокеанское партнерство: анализ полного текста соглашения 162

С.Ч. Пак

Политика Южной Кореи в сфере торговли и стратегия страны в отношении региональных и глобальных инициатив экономической интеграции на примере Всеобъемлющего регионального экономического партнерства (ВРЭП) и Транстихоокеанского партнерства (ТТП) 177

Э. Чейтер

Участие России в работе Арктического совета 205

Т.А. Романова

Институциональные уровни анализа и эволюция отношений России и Евросоюза: некоторые вопросы теории и практики 224

Обзоры и рецензии

А.В. Шелепов. Рецензия на книгу «БРИКС: краткое введение» (авт. Э. Купер) 249

Т. Ланьшина

МЭА: ключевые тенденции на энергетических рынках. Доклады и прогнозы 2016 г. 252

Content

Instruments for Multilateral Governance

A. Sakharov
A Policy Framework for Investment: An International Tool for Improving
the Global Investment Regime.....7

A. Shelepov
BEPS Action Plan: Global Tax Cooperation 36

M. Larionova, T. Lanshina
OECD and G20 Cooperation on Corporate Governance..... 60

D. Degterev
The Political Influence in the International Financial System..... 77

V. Zuev, E. Ostrovskaya
Setting Up a System of Global Financial Supervision 106

Regional Initiatives

N. Volchkova, P. Kuznetsova, N. Turdyeva
Economic Integration and New Export Opportunities for the Eurasian Economic Union 127

M. Konarovskiy
Russia and the Shanghai Cooperation Organization: Some Elements of Strategy 149

Y. Dong, Q. Su
Unveiling the Trans-Pacific Partnership: An Analysis of the Full Text..... 162

S.C. Park
Korea's Trade Strategies for Mega Free Trade Agreements in Regional
and Global Economic Integration..... 177

A. Chater
Explaining Russia's Relationship with the Arctic Council..... 205

T. Romanova
Institutional Levels of Analysis and the Evolution of Russia – EU Relations:
Some Theoretical and Practical Aspects 224

Article and Book Reviews

The review of the book “The BRICS: A Very Short Introduction”
by Andrew F. Cooper (prepared by A. Shelepov) 249

T. Lanshina
IEA: Key Global Energy Market Trends. 2016 Reports and Outlooks..... 252

Инструменты многостороннего управления

Рамочная концепция ОЭСР в области инвестиций: многосторонний механизм совершенствования глобального инвестиционного климата¹

А.Г. Сахаров

Сахаров Андрей Геннадиевич – научный сотрудник Центра исследований международных институтов, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; Российская Федерация, 119034 Москва, Пречистенская наб., д. 11; E-mail: sakharov-ag@ranepa.ru

Международная инвестиционная деятельность является одним из ключевых факторов роста современной мировой экономики. Создание благоприятных инвестиционных условий становится неременным условием повышения конкурентоспособности национальных экономик по всему миру в деле привлечения иностранного капитала. Таким образом, актуальность в глобальной экономической повестке дня приобретает тема гармонизации международных инвестиционных режимов.

Решение данной задачи возможно лишь при взаимодействии ведущих экономик мира. Катализатором работы в направлении гармонизации регуляторной среды в области инвестиций могут стать международные организации и институты, в том числе неформальные («Группа двадцати», БРИКС). Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) внесла значительный вклад в унификацию международных условий инвестиционной деятельности посредством принятия ряда документов в данной сфере: Декларация ОЭСР о международных инвестициях и транснациональных предприятиях (1976 г.), Кодекс либерализации движения капиталов ОЭСР, Кодекс либерализации текущих невидимых операций ОЭСР, Принципы высокого уровня ОЭСР и «Группы двадцати» по долгосрочному финансированию инвестиций для институциональных инвесторов (2013 г.), Рамочная концепция в области инвестиций ОЭСР (2006/2015 гг.). Последний документ стал наиболее полным и исчерпывающим сборником наилучших практик в области инвестиционной деятельности, полноценным руководством по созданию благоприятной инвестиционной среды и рамочной основой для создания международных правил в области регулирования трансграничных инвестиций.

В статье рассматривается эволюция Рамочной концепции в области инвестиций ОЭСР, а также процесс выработки данного документа, проводится сравнительный анализ его положений с содержанием других аналогичных международных инструментов в инвестиционной сфере. Кроме того, в работе анализируется процесс взаимодействия «Группы двадцати» и ОЭСР при формировании будущей повестки дня в области инвестиционной политики.

Ключевые слова: международные инвестиции; сотрудничество в инвестиционной сфере; ОЭСР; Рамочная концепция в области инвестиций; «Группа двадцати»

¹ Публикация подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы «Сравнительный анализ опыта участия стран – нечленов ОЭСР в процессе выработки и имплементации отдельных механизмов Организации (Принципов корпоративного управления «Группы двадцати»)/ОЭСР, Рамочной концепции в области инвестиций ОЭСР, Плана действий ОЭСР по размытию налогооблагаемой базы и перемещению прибыли» (2016 г.) Центра исследований международных институтов РАНХиГС.

Материал поступил в редакцию в июне 2016 г.

Введение

На современном этапе развития мировой экономики растет значение трансграничной инвестиционной деятельности как одного из основных факторов продуктивного и инклюзивного экономического роста и обеспечения занятости населения. Создание благоприятного инвестиционного климата и предсказуемой регуляторной среды является важнейшей задачей государства, стремящегося участвовать в борьбе за инвестиционный капитал, необходимый для решения задач устойчивого развития. В этой связи, в особенности в контексте развития региональных и глобальных цепочек добавленной стоимости, приобретает актуальность задача обеспечения прозрачных и понятных инвестиционных условий в различных странах и регионах мира.

Решение данной задачи возможно лишь при взаимодействии ведущих экономик мира. Катализатором работы в направлении гармонизации регуляторной среды в области инвестиций могут стать международные организации и институты, в том числе неформальные («Группа двадцати», БРИКС). Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) внесла значительный вклад в унификацию международных условий инвестиционной деятельности посредством принятия целого ряда документов в данной сфере: Декларация ОЭСР о международных инвестициях и транснациональных предприятиях (1976 г.), Кодекс либерализации движения капиталов ОЭСР, Кодекс либерализации текущих невидимых операций ОЭСР, Принципы высокого уровня ОЭСР и «Группы двадцати» по долгосрочному финансированию инвестиций для институциональных инвесторов (2013 г.), Рамочная концепция в области инвестиций ОЭСР (2006/2015 гг.). Последний документ стал наиболее полным и исчерпывающим сборником наилучших практик в области инвестиционной деятельности, полноценным руководством по созданию благоприятной инвестиционной среды и рамочной основой для создания международных правил в области регулирования трансграничных инвестиций. В своем заявлении для министров ОЭСР Консультативный комитет по бизнесу и промышленности при ОЭСР (ВИАС) также отметил необходимость внедрения принципов Рамочной концепции в области инвестиций для создания благоприятных инвестиционных условий.

Актуальность имплементации Рамочной концепции в области инвестиций (РКИ) для России обусловлена необходимостью улучшения инвестиционной среды в условиях замедления экономического роста в целях привлечения инвестиций в национальную экономику и создания основы для проведения структурных реформ, в том числе и в сфере инфраструктурного строительства. Несмотря на приостановку процесса присоединения России к ОЭСР, продолжается работа по гармонизации российского законодательства с лучшими правоприменительными практиками ОЭСР и внедрение инструментов и наилучших практик ОЭСР, для развития российской экономики. Таким образом, целью исследования стала проверка гипотезы о том, что РКИ может быть эффективным инструментом совершенствования инвестиционной политики и регуляторной среды в Российской Федерации.

В работе рассматриваются этапы эволюции РКИ и взаимодействие ОЭСР с иными международными акторами при его создании, осуществляется сопоставление с другими международными документами в инвестиционной сфере, приводится позиция делового сообщества, выраженная в официальных комментариях Консультативного комитета по бизнесу и промышленности при ОЭСР (ВИАС) по конкретным положениям РКИ, а также освещаются возможности дальнейшей работы по гармонизации

международных стандартов инвестиционной деятельности, в том числе в связи с принятием соответствующих решений «Группой двадцати».

Проведен сравнительный анализ рекомендаций ОЭСР (структурированных по 12 направлениям), содержащихся в Рамочной концепции в области инвестиций 2015 г., с аналогичными положениями других международных инструментов. В частности, рассмотрены следующие документы: версия РКИ 2006 г., Принципы ответственного инвестирования ООН, Кодекс либерализации движения капиталов ОЭСР, Кодекс либерализации текущих невидимых операций ОЭСР, Принципы высокого уровня ОЭСР и «Группы двадцати» по долгосрочному финансированию инвестиций для институциональных инвесторов, Декларация ОЭСР о международных инвестициях и транснациональных предприятиях, Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий, Рамочная концепция инвестиционной политики в целях устойчивого развития ЮНКТАД.

Сравнительный анализ позволяет аргументированно выделить РКИ в качестве наиболее исчерпывающего механизма конвергенции инвестиционных режимов России и других государств, основы для проведения комплексного совершенствования инвестиционной политики и преобразований в других сферах, оказывающих влияние на инвестиционный климат.

Развитие положений Рамочной концепции в области инвестиций ОЭСР

Первая версия Рамочной концепции в области инвестиций ОЭСР была опубликована в 2006 г. [OECD, 2006]. Первоначальная версия позиционировалась в качестве органичного дополнения к существующим международным инструментам в области развития, таким как Цели развития тысячелетия ООН, Дохийская повестка дня в области развития Всемирной торговой организации и Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию.

РКИ представляет собой сборник рекомендаций и принципов управления по 12 направлениям государственной политики, в той или иной степени влияющим на формирование инвестиционного климата в стране. Рекомендации, содержащиеся в документе, затрагивают широкий спектр отраслей: инвестиционную, финансовую, фискальную, торговую, антимонопольную политику, развитие человеческого капитала, нормы корпоративного управления и госрегулирования. В качестве основной цели РКИ заявлено создание благоприятных условий для мобилизации частных инвестиций для обеспечения устойчивого экономического роста и развития, а также увеличения благосостояния общества.

Рекомендации РКИ ориентированы на исполнение органами власти как внутри государства — путем создания условий для формирования благоприятного инвестиционного климата и деловой среды, так и на международном уровне — посредством участия в международных инвестиционных соглашениях, выработки и имплементации международных стандартов в инвестиционной сфере, а также взаимодействия с другими государствами в области борьбы с преступностью и, в частности, с коррупцией.

Актуальность положений РКИ для государств ОЭСР и других стран, в том числе и России, обусловлена нарастающей конкуренцией на мировом инвестиционном рынке. Имплементация положений Концепции, представляющих собой наилучшие практики в сфере инвестиционной политики, способна значительно повысить привлекательность национальной юрисдикции с точки зрения привлечения прямых иностранных

инвестиций, повышая, таким образом, общий уровень конкурентоспособности экономики страны.

С момента публикации первой версии Рамочной концепции в области инвестиций ОЭСР в 2006 г. мировая экономическая конъюнктура претерпела значительные изменения. Глобальный финансовый кризис 2008 г. вызвал новый виток протекционизма в мировой торговле и инвестиционной сфере. Кроме того, возросла роль глобальных цепочек добавленной стоимости как одной из ключевых черт современной модели международного разделения труда. Был дан толчок развитию двух- и многосторонних торговых и инвестиционных соглашений, носящих, как правило, региональный характер. Остро проявилась необходимость в гармонизации международной инвестиционной среды, снятия излишних ограничений для трансграничного движения капитала.

Кризис 2008 г., затронувший развивающиеся страны в наибольшей степени, также актуализировал проблемы международного развития и обострил социальные дисбалансы предшествующих десятилетий, в частности неравенство доходов и гендерное неравенство. Ускоренный рост экономик Азиатско-Тихоокеанского региона отчасти повлиял на усиление глобальной повестки дня в области окружающей среды. Таким образом, инвестиционная политика государств в современных условиях должна учитывать влияние этих и других факторов социально-экономического характера на темпы роста экономики.

Совершенствование Рамочной концепции и привлечение более широкого круга государств и заинтересованных сторон к процессу ее выработки стало попыткой ОЭСР ответить на существующую потребность в унифицированном и универсальном наборе правил в области международной инвестиционной деятельности. Обновленная версия 2015 г. была призвана учесть влияние этих изменений, а также опыт развивающихся стран при имплементации положений оригинального документа 2006 г. [OECD, 2015a].

Новая редакция концепции была выработана в рамках международной рабочей группы, включающей представителей Комитета по содействию инвестициям ОЭСР совместно с Консультативной группой по вопросам инвестиций и развития с учетом позиций и рекомендаций различных государственных и региональных акторов, а также изменений мировой экономической конъюнктуры. В состав рабочей группы, ответственной за выработку и обновление РКИ, входили и представители стран – нечленов ОЭСР. В частности, одним из двух сопредседателей рабочей группы был представитель Министерства национального планирования и экономического развития Мьянмы – Аунг Наинг Оо [OECD, 2015b].

Анализ двух версий РКИ, 2006 и 2015 гг., позволяет проследить эволюцию подходов ОЭСР и других государств, участвовавших в разработке документа, в сфере инвестиционной политики и смежных областях. Так, одним из основных нововведений обновленной версии 2015 г. стало освещение вопросов «зеленых» инвестиций и «зеленого» роста [OECD, 2015a]. Концепция «зеленого» роста рассматривается ОЭСР как стимулирование экономического роста и развития с сохранением или повышением экологической устойчивости источников природных ресурсов, от которых зависит благосостояние общества. Инвестиции в «зеленые» активы и развитие новых технологических решений в данной области позиционируется в качестве одного из ключевых факторов устойчивого развития [OECD, 2011c].

Согласно подходу ОЭСР, изложенному в документе «Навстречу зеленому росту» (“Towards green growth”) [OECD, 2011c], опубликованному в 2011 г., преимущества модели «зеленого» роста заключаются в стимулировании экономического развития

сразу по нескольким направлениям. Во-первых, происходит рост производительности посредством формирования стимулов к повышению эффективности расходования природных ресурсов и снижению энергоемкости. Во-вторых, модель «зеленого» роста предусматривает развитие инноваций, позволяющих как решать экологические проблемы, так и наращивать добавленную стоимость товаров и услуг, производимых в экономике. В-третьих, появляются новые рынки «зеленых» технологий, товаров и услуг, создаются сопутствующие им рабочие места. В-четвертых, увеличивается предсказуемость и последовательность государственной экологической политики, что способствует росту уровня доверия инвесторов и повышению их заинтересованности в национальном рынке. В-пятых, повышается стабильность макроэкономических показателей и уменьшается волатильность цен на сырьевые товары. Кроме того, проведение политики «зеленого» роста должно способствовать снижению рисков для экономического развития, вызываемых непредсказуемым снижением запасов природных ресурсов и/или их качества.

Также в обновленной версии РКИ 2015 г. направление «развитие инфраструктуры и финансового сектора» было разделено на два – «инвестиции в инфраструктуру» и «финансирование инвестиций». Кроме того, в преамбуле к версии 2015 г., в отличие от предыдущей, авторы обозначили шесть основных принципов, реализация которых актуальна для всех 12 направлений политики, освещаемых в тексте документа:

- законодательство, меры регулирования и практика их применения должны быть прозрачными и доступными;
- законодательство и практика регулирования не должны быть излишне обременительными для предпринимателей;
- правительство должно обеспечивать предсказуемость инвестиционной среды, а также функционирование механизма пересмотра административных решений;
- необходимо наладить функционирование эффективного механизма общественных консультаций по вопросам выработки нового законодательства и мер регулирования;
- практика государственного регулирования в сфере государственных услуг должна быть прозрачной и не допускающей дискриминации в отношении каких-либо групп инвесторов;
- необходимо наличие механизмов управления и координации государственных мер регулирования на различных уровнях исполнительной власти в целях обеспечения последовательности и прозрачности проводимой политики.

Эти так называемые горизонтальные практики (*Horizontal practices*), по сути, представляют собой набор руководящих принципов, влияние которых прослеживается во всех рассматриваемых сферах государственной политики, влияющих на инвестиционную деятельность.

По каждому из рассматриваемых в РКИ направлений политики прослеживается ряд общих постулатов. Во-первых, делается акцент на механизмах, позволяющих инвесторам и общественности четко отслеживать и контролировать деятельность государства. Подчеркивается роль прозрачности законодательства, мер регулирования и правоприменительной практики. Также отмечается важность механизмов подотчетности.

Во-вторых, в тесной связи с предыдущим пунктом, постулируется необходимость учета интересов широких слоев общественности посредством привлечения заинтересованных сторон (стейкхолдеров) к обсуждению, выработке и осуществлению мер государственной политики. Важную роль в этой связи играют механизмы общественных консультаций, оценка влияния государственной политики или конкретных инве-

стиционных проектов на состояние окружающей среды и другие сферы общественных интересов.

В-третьих, важное место в системе приоритетов РКИ занимают эффективность и производительность. В данном контексте делается акцент на механизмах оценки экономического эффекта реализации инвестиционных проектов, их окупаемости, а также сопряжении с целями экономического развития страны и ее участия в глобальных цепочках стоимости. Подчеркивается необходимость развития человеческого капитала как одного из ключевых факторов экономического роста.

Положения РКИ не носят обязательного характера. Концепция используется как рамочная основа экономической политики в целях стимулирования инвестиций национальными правительствами и региональными властями. Кроме того, РКИ, по сути, является платформой для выработки общих подходов в рамках межгосударственных структур и при взаимодействии с негосударственными акторами, в частности инвесторами, неправительственными организациями, гражданским обществом, локальными сообществами и т.п. [ОЕСД, 2015с], поскольку содержат четкие, прозрачные и приемлемые для добросовестных акторов положения, на основе которых возможно достижение консенсуса в сфере инвестиционной политики.

На первом этапе основным механизмом имплементации страной рекомендаций РКИ является проведение независимого обзора инвестиционной политики, осуществляемого на основе положений концепции. Государство должно изъявить желание принять участие в подобном исследовании, после чего представители ОЭСР проводят сбор и анализ фактов и готовят доклад для последующего представления Комитету по содействию инвестициям ОЭСР и Консультативной группе по вопросам инвестиций и развития [ОЕСД, 2015с].

Несмотря на то что страновые обзоры инвестиционного климата проводятся на основе РКИ, имеющей достаточно четкую структуру, конкретные критерии оценки стран при осуществлении обзоров инвестиционной политики не применяются. Данный факт затрудняет сопоставление результатов проведенных исследований. В целом обзоры инвестиционной политики рассматриваемых стран отмечали их существенный прогресс и развитие инвестиционных условий, обращая при этом внимание на сохранение структурных ограничений. В частности, в российском докладе среди подобных ограничений называются усиление государственного контроля в стратегических отраслях и низкая распространенность и осведомленность компаний об ответственных корпоративных практиках не только по сравнению со странами ОЭСР, но и с другими развивающимися государствами [ОЕСД, 2008]. Последний доклад российской стороны на основе РКИ датируется 2008 г. Некоторые из зафиксированных тогда проблем сохраняются до сих пор. К тому же, в современных условиях, характеризующихся оттоком капитала, иностранными санкциями и экономическим спадом, многие из негативных факторов усугубились. Задачи восстановления роста и диверсификации его источников, в первую очередь за счет поддержки частного сектора, определяют важность имплементации наилучших международных практик, составляющих основу рекомендаций РКИ, для российской стороны.

В рамках РКИ частный сектор рассматривается в качестве ключевого драйвера устойчивого, сбалансированного и инклюзивного роста. Приоритетное место отводится поддержанию и улучшению инвестиционного климата, что, согласно положениям документа, призвано способствовать формированию целостного взгляда на проблемы роста, развития, производительности и эффективности в экономике. В то же время подчеркивается важная роль инструментов государственного управления в деле сти-

мулирования инвестиционной активности. РКИ не обходит вниманием и интересы широкой общественности, позиционируя ответственное поведение бизнеса в качестве одной из основ здорового инвестиционного климата.

Рамочная концепция ОЭСР в области инвестиций и аналогичные международные документы

По ряду аспектов РКИ в значительной степени перекликается с положениями концептуальных документов ОЭСР и других международных институтов.

Кодексы либерализации движения капиталов ОЭСР, Кодекс либерализации текущих невидимых операций ОЭСР

Прослеживается связь РКИ с положениями Кодексов либерализации движения капиталов и либерализации текущих невидимых операций ОЭСР, основанных на принципах прозрачности, недискриминации, пропорциональности и подотчетности. Как и РКИ, Кодексы содержат положения, касающиеся устранения трансграничных барьеров в сфере инвестиций, обеспечения равных и справедливых правил игры на внутренних рынках для иностранных инвесторов [ОЭСР, 2016].

Стремление к снятию международных барьеров для инвестиционных потоков было одной из ведущих задач ОЭСР с момента возникновения этой организации в 1961 г. Кодексы либерализации, первые версии которых датируются 1961 г., содержат юридически обязательные к исполнению членами ОЭСР положения. В частности, в тексте Кодекса либерализации движения капиталов закреплено обязательство по поступательной отмене ограничений в сфере трансграничного перемещения капиталов между членами ОЭСР, а также, по возможности, и в отношении всех членов Международного валютного фонда (МВФ). Также члены ОЭСР обязались воздерживаться от введения новых ограничений и ужесточения уже существующих норм законодательства. Кодекс либерализации текущих невидимых операций содержит аналогичные обязательства в сфере регулирования текущих невидимых операций между странами-членами.

Кодексы либерализации ОЭСР, согласно текстам документов, являются «живым механизмом», открытым к участию для всех государств. Так, в 2012 г. Совет ОЭСР принял решение о приглашении стран – нечленов ОЭСР к участию в работе в рамках имплементации их положений. В текстах кодексов 2013 г. была закреплена руководящая роль Комитета по инвестициям ОЭСР. Данному органу было поручено заниматься всеми вопросами, касающимися Кодексов, в том числе: организацией обсуждения и обмена информацией по вопросам интерпретации положений документов, обзором страновых мер на предмет их соответствия обязательствам, принятым в рамках Кодексов. Также страны – нечлены, желающие принять обязательства, предусматриваемые Кодексами, были приглашены к участию в работе комитета².

Отмечается гибкий характер положений Кодексов, позволяющий государствам временно приостанавливать исполнение ряда обязательств в целях преодоления экономических трудностей, а также решения проблем обеспечения безопасности и поддержания общественного порядка. Подобная гибкость позволяет использовать данный

² OECD Codes of Liberalisation New Governance Arrangements, OECD 2012. Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Codes-liberalisation-governance.pdf> (дата обращения: 12.11.2016).

инструмент в качестве основы для проведения реформ и либерализации, в том числе в развивающихся странах³.

Рамочная концепция инвестиционной политики в целях устойчивого развития ЮНКТАД (Investment Policy Framework for Sustainable Development)

Рамочная концепция инвестиционной политики в целях устойчивого развития ЮНКТАД, впервые представленная в 2012 г. и обновленная в 2015 г., содержит рекомендации по проведению национальной инвестиционной политики, разработке и заключению международных инвестиционных соглашений, а также по продвижению инвестиций в приоритетных отраслях экономики в целях стимулирования устойчивого экономического развития [UNCTAD, 2015].

Государствам рекомендуется учитывать цели устойчивого развития и экономического роста в ходе выработки общего стратегического направления национальной инвестиционной политики, четко определяя роль частных инвестиций (в особенности прямых иностранных инвестиций). Отмечается важность усилий по повышению международной конкурентоспособности, развитию человеческого капитала, разработке технологических ноу-хау, развитию инфраструктуры и стимулированию частного предпринимательства. Согласно рекомендациям ЮНКТАД, на законодательном уровне необходимо обеспечивать инвестиционную среду, способствующую достижению целей устойчивого развития. Кроме того, правительствам рекомендуется поощрять социально ответственные инициативы частных предприятий, поскольку они могут органично дополнять регуляторную среду. Государство также должно поддерживать четкость и прозрачность административных процедур при взаимодействии с инвесторами. Подчеркивается необходимость проведения регулярной оценки эффективности регулирующего воздействия и формулирования определенных целей и приоритетов инвестиционной политики.

В сфере разработки и заключения международных инвестиционных соглашений рекомендуется:

- Включать в тексты соглашений конкретные обязательства по содействию инвестициям, способствующим устойчивому развитию. Предлагаются следующие механизмы: проведение инвестиционных форумов, организация обмена информацией, предоставление гарантий и страхование инвестиций, реализация совместных инвестиционных инициатив, предоставление технической помощи.
- Соблюдать баланс между обязательствами государств и частных инвесторов, в том числе в контексте обеспечения ответственного инвестирования.
- Соблюдать баланс между обязательствами в рамках инвестиционных соглашений и национальной политикой по регулированию инвестиционного рынка. Конкретные ограничения должны быть обозначены в текстах соглашений.
- Обеспечивать защиту принимающей инвестиции стороны от необоснованных и чрезмерных издержек.

Наконец, Рамочная концепция инвестиционной политики в целях устойчивого развития ЮНКТАД предлагает набор конкретных мер, направленных на поддержку инвестиций в отдельных секторах экономики в интересах устойчивого развития. В частности, одним из важнейших факторов успешной инвестиционной политики

³ Keeping Capital Flows Orderly, OECD 2015. Режим доступа: <http://oecdinsights.org/2015/12/02/keeping-capital-flows-orderly/> (дата обращения: 12.11.2016).

в данном контексте называется создание агентства по продвижению инвестиций. Также правительствам рекомендуется создавать инвестиционные стимулы, направленные непосредственно на продвижение устойчивого развития, а не на развитие отдельных регионов. Создание инвестиционных партнерств, как внутривосточных (между национальными инвесторами, между правительством и инвесторами), так и международных (между национальными агентствами по продвижению иностранных инвестиций и соответствующими ведомствами принимающей стороны), также является одним из важных механизмов продвижения проектов в сфере устойчивого развития.

Как и многие другие аналогичные инициативы, Концепция ЮНКТАД позиционируется в качестве руководства для государственных органов и не имеет юридической силы [UNCTAD, 2015].

Декларация ОЭСР о международных инвестициях и транснациональных предприятиях (OECD Declaration on International Investment and Multinational Enterprises)

Декларация ОЭСР о международных инвестициях и транснациональных предприятиях представляет собой сборник обязательств стран ОЭСР и других подписавшихся сторон по созданию открытой и прозрачной среды для международных инвесторов в целях содействия повышению вклада многонациональных предприятий в развитие экономики и социальной сферы. Впервые Декларация была принята в 1976 г. Актуальная на сегодняшний день версия Декларации, принятая в 2011 г., включает также Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий. Помимо 34 членов ОЭСР под текстом Декларации подписались еще 12 государств – нечленов Организации. Среди них: Аргентина (в 1997 г.), Бразилия (в 1997 г.), Колумбия (в 2011 г.), Коста-Рика (в 2013 г.), Египет (в 2007 г.), Иордания (в 2013 г.), Латвия (в 2004 г.), Литва (в 2001 г.), Марокко (в 2009 г.), Перу (в 2008 г.), Румыния (в 2005 г.), Тунис (в 2012 г.).

Декларация содержит шесть основных пунктов, содержащих конкретные обязательства членов ОЭСР в области международной инвестиционной политики. Во-первых, подписанты Декларации обязуются рекомендовать транснациональным компаниям, осуществляющим деятельность на их территории, соблюдать положения Руководящих принципов ОЭСР для многонациональных предприятий. Во-вторых, был принят ряд обязательств по обеспечению национального режима в отношении иностранных предприятий, в том числе из стран, не присоединившихся к Декларации. В-третьих, страны обязались проводить согласованную политику и избегать возникновения конфликтующих требований к многонациональным компаниям со стороны друг друга. В-четвертых, были приняты обязательства по углублению сотрудничества в сфере регулирования прямых иностранных инвестиций, стимулирования международной инвестиционной активности, а также повышению прозрачности принимаемых мер. В-пятых, страны договорились о проведении регулярных консультаций по вопросам соответствия проводимой политики решениям Совета ОЭСР. Наконец, в-шестых, был предусмотрен механизм периодического обзора и, в случае необходимости, пересмотра положений Декларации в целях повышения эффективности международного сотрудничества в области инвестиционной политики [OECD, 2011a].

Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий [OECD, 2011b], являющиеся составной частью Декларации, содержат рекомендации трансна-

циональным корпорациям по ведению ответственной предпринимательской деятельности. Рекомендации классифицированы по 11 разделам:

Концепции и принципы

- Общее направление политики
- Порядок раскрытия информации
- Права человека
- Занятость и производственные отношения
- Окружающая среда
- Противодействие коррупции
- Защита интересов потребителей
- Наука и технологии
- Конкуренция
- Налогообложение

Вторая часть документа посвящена рассмотрению конкретных практик имплементации руководящих принципов.

Принципы высокого уровня ОЭСР и «Группы двадцати» по долгосрочному финансированию инвестиций для институциональных инвесторов

Принципы высокого уровня ОЭСР и «Группы двадцати» по долгосрочному финансированию инвестиций для институциональных инвесторов [OECD, 2014a] и сопутствующий документ “G20/OECD Checklist on Longterm Investment Financing Strategies And Institutional Investors” [OECD, 2014b] содержат положения, в значительной степени совпадающие с рекомендациями РКИ в области создания благоприятного инвестиционного климата посредством снижения административных и налоговых барьеров, обеспечения прозрачности и последовательности регулирования, а также минимизации инвестиционных рисков.

Принципы были разработаны Целевой группой по институциональным инвесторам и долгосрочному финансированию под руководством ОЭСР в рамках поручения министров финансов и глав центральных банков «Группы двадцати», данного в феврале 2013 г. [G20, 2013]. Документ опубликован в июле 2013 г.⁴ и был одобрен лидерами на саммите «двадцатки» в Санкт-Петербурге в сентябре 2013 г. В процессе разработки Целевая группа учитывала рекомендации и пожелания заинтересованных сторон посредством механизма консультаций.

Принципы высокого уровня содержат рекомендации по совершенствованию государственной политики в области продвижения долгосрочных инвестиций со стороны институциональных инвесторов членам «Группы двадцати», ОЭСР и другим заинтересованным странам. Документ содержит восемь основных принципов, включающих несколько рекомендаций.

В качестве первого принципа называется создание предпосылок и благоприятных условий для долгосрочного инвестирования путем обеспечения честной конкуренции, прозрачной, справедливой и предсказуемой регуляторной среды, верховенства закона, стабильности макроэкономических показателей и т.п.

Второй принцип акцентирует внимание на поддержке и стимулировании институциональных инвесторов, а также поощрении долгосрочных сбережений.

⁴ Опубликованы принципы высокого уровня ОЭСР и G20 по обеспечению финансирования долгосрочных инвестиций, G20 Russia 2013. Режим доступа: <http://ru.g20russia.ru/news/20130725/781689027.html> (дата обращения 13.11.2016).

В рамках третьего принципа даются рекомендации по организации порядка управления институциональными инвесторами соответствующими государственными органами.

Четвертый принцип касается вопросов финансового регулирования, оценки стоимости и налогообложения. Подчеркивается необходимость прозрачности соответствующих практик, стабильности налогового бремени, а также важность учета интересов долгосрочного развития при определении порядка регулирования и надзора.

Пятый принцип затрагивает вопросы, связанные с механизмами финансирования и поддержкой долгосрочных инвестиций и взаимодействия между институциональными инвесторами. При осуществлении государственного вмешательства в ход реализации долгосрочных инвестиционных проектов рекомендуется воздерживаться от вытеснения частных инвестиций. Сами же интервенции должны осуществляться только в качестве ответа на выявленные провалы рынка.

Шестой принцип касается ограничений инвестиционной деятельности. Правительствам рекомендуется регулярно пересматривать список существующих ограничений и избавляться от потерявших свою актуальность барьеров. Кроме того, рекомендуется воздержаться от введения новых ограничений.

Седьмой принцип содержит рекомендации по расширению и углублению практик обмена данными и раскрытия информации как внутри страны, так и между институциональными инвесторами и регулирующими органами из разных государств.

Восьмой принцип касается развития финансового образования, распространения информации о финансовых услугах и защиты прав потребителей.

Принципы ответственного инвестирования (Principles for responsible investment)

Принципы ответственного инвестирования были разработаны в рамках Финансовой инициативы ЮНЕП при участии Глобального договора ООН в 2006 г. Выработка Принципов ответственного инвестирования стала результатом работы международной группы институциональных инвесторов, созданной по инициативе Генерального секретаря ООН⁵. На сегодняшний день в инициативе принимают участие 1493 компании, под управлением которых в совокупности находятся активы стоимостью 59 трлн долл. США. Российскую Федерацию представляет лишь одна компания (UFG Asset Management). Участие в инициативе и исполнение принципов ответственного инвестирования носит исключительно добровольный характер. В то же время в рамках исполнения шестого принципа действует механизм подотчетности, предусматривающий публикацию регулярных докладов о ходе имплементации инициативы (RI Transparency Reports). Доклады участников доступны на сайте инициативы⁶.

Принципы ответственного инвестирования содержат рекомендации по сопряжению интересов общества, целей защиты окружающей среды и совершенствования государственного управления с программами инвестиционного развития, как в частном секторе, так и в рамках ГЧП. Выделяется шесть основных принципов, в рамках которых предусмотрен индивидуальный набор действий. В основе Принципов ответственного инвестирования лежит мотивация к решению экологических и социальных задач,

⁵ The Six Principles, UN 2006. Режим доступа: <http://www.unpri.org/about-pri/the-six-principles/> (дата обращения: 13.11.2016).

⁶ Signatory Directory, UN 2006. Режим доступа: <http://www.unpri.org/signatories/signatories/> (дата обращения: 13.11.2016).

а также проблем корпоративного управления (ESG). Имплементация этих положений в повседневную деятельность инвестиционных компаний является основной целью Принципов ответственного инвестирования.

Первый принцип требует учета экологических, социальных и управленческих аспектов при анализе инвестиционных возможностей, а также в ходе принятия инвестиционных решений. Второй принцип касается учета ESG-аспектов в ходе повседневной деятельности компаний. Третий принцип требует раскрытия информации, касающейся ESG-аспектов, компаниями, в которые осуществляются инвестиции. Четвертый принцип заключается в продвижении положений Принципов ответственного инвестирования среди других инвесторов. Пятый принцип касается повышения эффективности имплементации положений Принципов, в том числе посредством взаимодействия с другими игроками на инвестиционном рынке. Наконец, шестой принцип предусматривает раскрытие информации о ходе исполнения Принципов и сопутствующей деятельности. В частности, предусмотрены механизмы обмена информацией между инвесторами и любыми заинтересованными сторонами и ее опубликование в открытом доступе, в том числе в виде RI Transparency Reports.

В целом следует отметить, что все рассматриваемые выше документы содержат общие положения, в значительной мере совпадающие с направленностью горизонтальных практик РКИ, в особенности в части, касающейся обеспечения прозрачности, подотчетности и справедливости инвестиционных режимов.

Взаимосвязь положений РКИ с повесткой «Группы двадцати»

Многие рекомендации и основные принципы РКИ в значительной мере отражают приоритеты повестки дня «Группы двадцати». Инвестиционная тематика была одним из центральных элементов обсуждения в рамках «двадцатки», начиная с первого саммита в 2008 г. Так, в Вашингтонской декларации лидеров «Группы двадцати» содержится ряд обязательств, касающихся обеспечения свободы трансграничных потоков капитала, поддержания честной конкурентной среды, соблюдения прав частной собственности [G20, 2013]. Обязательство по отказу от протекционистских мер в международной торговле и инвестиционной деятельности принималось на каждом последующем саммите.

Результатом рассмотрения инвестиционных вопросов стала разработка и одобрение лидерами «двадцатки» Принципов высокого уровня по долгосрочному финансированию инвестиций для институциональных инвесторов в ходе российского председательства в 2013 г. Появление документа было вызвано обострением потребности в долгосрочных инвестициях в период восстановления после глобального финансового кризиса, а также ростом влияния институциональных инвесторов в данной сфере как в развитых, так и во все большей степени в развивающихся странах. Выработанные ОЭСР при участии «Группы двадцати» принципы, хотя и сконцентрированы на вопросах, связанных непосредственно с институциональными инвесторами, по многим общим посылам и подходам (прозрачность, предсказуемость, честная конкуренция, верховенство закона) соответствуют рекомендациям РКИ.

Акцентируемая в рамках РКИ роль частного сектора в стимулировании роста инвестиций и развитии экономики, в значительной степени отражена в документах «Группы двадцати». В частности, в Санкт-Петербургской декларации лидеров недостаточный уровень частных инвестиций называется в качестве одного из ограничительных факторов экономического роста в глобальном масштабе [G20, 2013]. В особенности

данная тема актуальна в контексте инфраструктурных инвестиций. Так, на саммите в Лос-Кабосе в 2012 г. было отмечено, что частный сектор должен, наряду с государством, вносить свой вклад в финансирование инфраструктурных проектов [G20, 2012].

Международное сотрудничество и укрепление многосторонних механизмов в области инвестиций были обозначены в качестве элементов повестки дня «Группы двадцати» на 2016 г. Китай, председательствовавший в «двадцатке» в 2016 г., поставил задачу по формулировке рамочной концепции «Группы двадцати» в области торгового и инвестиционного сотрудничества.

На прошедшей 10 июля 2016 г. в Шанхае встрече министров торговли стран «Группы двадцати» были одобрены Руководящие принципы «Группы двадцати» по глобальной инвестиционной политике. Позднее, на саммите в Ханчжоу 4–5 сентября 2016 г., лидеры поддержали данную инициативу министров [G20, 2016a]. Согласованный документ содержит девять необязательных к исполнению принципов общего характера, касающихся необходимости обеспечения прозрачности, предсказуемости, честности, открытости, защиты инвесторов, недопустимости дискриминации и протекционизма. Страны также подтвердили свое право проводить регуляторную политику в собственных национальных интересах [G20, 2016b]. В целом заявленные принципы отражают лишь общую направленность горизонтальных практик РКИ, не учитывая особенности отдельных отраслей и секторов, оказывающих влияние на состояние инвестиционного климата.

Также одной из приоритетных тем в рамках китайского председательства 2016 г. было заявлено привлечение институциональных инвестиций для осуществления «зеленых» проектов, что в значительной мере соответствует направленности 12-й части РКИ – «инвестиционные основы зеленого роста». Кроме того, китайское председательство обозначило свою заинтересованность в сотрудничестве с ОЭСР по данному вопросу.

На прошедшей 26–27 февраля 2016 г. встрече министров финансов и глав центральных банков «Группы двадцати» недавно созданной Исследовательской группе по «зеленому» финансированию было поручено выявить барьеры институционального и рыночного характера, препятствующие осуществлению финансирования «зеленых» инвестиционных проектов, а также разработать рекомендации по содействию мобилизации частного капитала в этих целях [G20, 2016c]. Поднимались проблемы «зеленого» финансирования и на саммите в Ханчжоу – лидеры «двадцатки» подчеркнули роль финансирования «зеленых» проектов в укреплении потенциала экологически устойчивого роста мировой экономики и выразили уверенность в том, что «могли бы быть предприняты усилия по разработке ясных сигналов и концепций политики, продвижению добровольных принципов “зеленого” финансирования, расширению обучающих систем по наращиванию институционального развития, поддержке развития локальных рынков “зеленых” облигаций, продвижению международного сотрудничества для содействия трансграничным инвестициям в “зеленые” облигации, поощрению и облегчению обмена знаниями по природным и финансовым рискам, улучшению параметров оценки и влияния мероприятий, связанных с “зеленым” финансированием» [G20, 2016a].

Таким образом, несмотря на плотное сотрудничество между ОЭСР и «Группой двадцати» по целому ряду направлений, смежных с инвестиционной деятельностью, выработать комплексный документ, содержащий конкретные положения и обязательства стран – членов «двадцатки», не удалось. Согласованные в период китайского председательства Руководящие принципы «Группы двадцати» по глобальной инве-

стиционной политике, ввиду слишком общего и очевидного характера содержащихся в них положений, не могут считаться полноценной основой инвестиционного взаимодействия и унификации правовых режимов государств «двадцатки».

Позиция делового сообщества

Учитывая заявленную в рамках РКИ цель по мобилизации частного капитала для решения задач экономического роста и развития и ориентированность многих рекомендаций на нужды частного сектора, позиция делового сообщества в отношении данного документа и его готовность сотрудничать с государственными органами власти по заявленным вопросам приобретает особую важность.

Консультативный комитет по бизнесу и промышленности при ОЭСР (ВИАС) рассматривает Рамочную концепцию в области инвестиций ОЭСР в качестве прочной основы для улучшения инвестиционной среды как в странах – членах ОЭСР, так и в других государствах⁷. В заявлении ВИАС, приуроченном к ежегодным консультациям с представителями ОЭСР, содержится призыв ко всем государствам реализовывать положения РКИ в целях обеспечения благоприятных инвестиционных условий, продвижения целей устойчивого развития и повышения производительности [ВИАС, 2016].

Позиции ВИАС по конкретным положениям РКИ изложены в опубликованном ОЭСР сборнике комментариев, полученных в ходе разработки обновленного издания Рамочной концепции 2015 г. Рекомендации и предложения ВИАС будут изложены во второй части данной главы в соответствующих тематических разделах. Одной из основных целей ВИАС в работе по совершенствованию текста РКИ, согласно направленным в ОЭСР комментариям, являлось обеспечение сфокусированности документа на его главной задаче – устранении инвестиционных барьеров [ВИАС, 2014].

19 февраля 2016 г. были опубликованы рекомендации ВИАС по выработке перспективной повестки дня в области инвестиционной политики [ВИАС, 2015]. В тексте документа ВИАС в очередной раз подтвердил свою приверженность положениям РКИ и рекомендовал активизировать работу по ее имплементации как развитым, так и развивающимся странам, в том числе в контексте достижения Целей устойчивого развития.

Позиции ВИАС по конкретным вопросам, освещаемым в РКИ, приводятся в рамках рассмотрения секторальных разделов документа.

Секторальные разделы Рамочной концепции в области инвестиций ОЭСР

Инвестиционная политика

В рамках РКИ инвестиционная политика рассматривается не только с точки зрения совокупности законов и иных мер регулирующего воздействия, оказывающих влияние на инвестиционный климат, но и исходя из вклада инвестиций в процесс устойчивого развития и соответствующих целевых показателей. Положения РКИ в области инвестиционной политики затрагивают вопросы международных инвестиционных соглашений, порядка обеспечения исполнения условий договоров и урегулирования споров, недопущения дискриминации в отношении иностранных инвесторов, земель-

⁷ Investment, ВИАС. Режим доступа: <http://biac.org/focus-areas/investment/> (дата обращения: 12.11.2016).

ного законодательства и землепользования, защиты прав интеллектуальной собственности.

Согласно РКИ, основными принципами инвестиционной политики являются: прозрачность, предсказуемость, недискриминационный характер инвестиционных условий, защита прав собственности (как материальной, так и интеллектуальной), наличие четких механизмов, регламентирующих поведение контрагентов на инвестиционном рынке.

Необходимость обеспечения четкости мер регулирования, прозрачности процессов принятия решений, поддержания принципа верховенства закона являются общими основами всех аналогичных международных документов и инициатив в области инвестиционной политики, в частности Декларации ОЭСР о международных инвестициях и транснациональных предприятиях, Принципов высокого уровня ОЭСР и «Группы двадцати» по долгосрочному финансированию инвестиций для институциональных инвесторов. Те же требования заявлены и в рамках документов и инициатив, направленных на предприятия частного сектора, инвесторов (Принципы ответственного инвестирования, Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий).

Принципы недискриминации и обеспечения национального режима для иностранных предприятий лежат в основе Кодексов либерализации ОЭСР, а также Декларации ОЭСР о международных инвестициях и транснациональных предприятиях. Кроме того, вектор на либерализацию трансграничных потоков капитала и международной торговли был задан в рамках работы «Группы двадцати», в частности выразившись в виде традиционного обязательства по борьбе с протекционизмом. В вышеперечисленных аспектах РКИ следует в русле документов, содержащих более формализованные обязательства.

Вопросы защиты прав интеллектуальной собственности, затрагиваемые в данном разделе РКИ, практически не поднимаются в рамках других аналогичных документов и инициатив. Отдельные упоминания этих аспектов встречаются лишь в Руководящих принципах ОЭСР для многонациональных предприятий, однако они носят косвенный характер.

Проблемы землепользования освещаются в рамках Рамочной концепции инвестиционной политики в целях устойчивого развития ЮНКТАД. Отдельный раздел данного документа посвящен порядку приобретения, реализации и защиты прав собственности на земельные ресурсы. Особо подчеркивается необходимость обеспечения прозрачности, предсказуемости и последовательности государственной политики в данной сфере, в том числе посредством координации между органами власти на федеральном и региональном уровнях.

Тематика международных инвестиционных соглашений поднимается в тексте Рамочной концепции инвестиционной политики в целях устойчивого развития ЮНКТАД. В этом контексте в документе ЮНКТАД упоминаются и проблемы, связанные с урегулированием споров. В то же время РКИ, хотя и увязывает эти вопросы с проблематикой международного сотрудничества, дает рекомендации более комплексного характера по каждой из рассматриваемых сфер в отдельности.

ВИАС рассматривает раздел РКИ, посвященный общему курсу инвестиционной политики в качестве основной части документа, в связи с чем ей было уделено наиболее пристальное внимание при выработке рекомендаций и дополнений к тексту проекта РКИ. В ходе проведения консультаций Комитетом было выдвинуто предложение особо подчеркнуть роль инвестиций в качестве ведущего «драйвера экономического роста, инноваций, торговли, создания рабочих мест и роста благосостояния» [ВИАС,

2014]. ВИАС также рекомендовал включить в текст РКИ положение о необходимости соблюдения принципа верховенства права и обеспечения предсказуемости инвестиционных рынков, а также выделить принципы недискриминации, защиты прав инвесторов и обеспечения наличия механизмов урегулирования споров в качестве основных опор работы ОЭСР в области инвестиционной политики.

Значительный вклад был внесен ВИАС в часть, касающуюся международных инвестиционных соглашений, текст которой был переработан с учетом комментариев ассоциации. В частности, ВИАС призвал авторов РКИ снизить эмоциональную окраску текста, чтобы повысить степень приемлемости документа для более широкого круга стран.

Стимулирование инвестиций

Второй раздел рекомендаций РКИ содержит руководство по повышению эффективности политики стимулирования инвестиционной активности. Наряду с координацией и мониторингом эффективности принимаемых мер в РКИ подразумевается и усиление воздействия инвестиций на экономический рост и благосостояние посредством развития малых и средних предприятий. Таким образом, Концепция нацелена на решение сразу двух задач – поощрение ответственных инвесторов и содействие развитию локальной экономики.

Важная роль в деле стимулирования инвестиций отводится создаваемым (с государственным участием или без такового) агентствам по привлечению инвестиций. Отмечается необходимость наличия четкого мандата у подобных организаций, а также присутствия в их руководстве лиц с опытом предпринимательской деятельности.

Кроме того, рекомендуется обращать внимание не только на инвестиции нулевого цикла, но и на инвестиции в уже существующие предприятия, в особенности производящие товары или услуги с высокой добавочной стоимостью.

Рекомендации по долгосрочному планированию и учету целей экономического развития страны при выработке инвестиционных стратегий содержатся, помимо РКИ, также в Рамочной концепции инвестиционной политики в целях устойчивого развития ЮНКТАД и Принципах высокого уровня ОЭСР и «Группы двадцати» по долгосрочному финансированию инвестиций для институциональных инвесторов. Кроме того, в этих документах, как и в РКИ, рассматриваются вопросы создания благоприятных условий для привлечения инвестиций, в том числе снятие излишних административных барьеров и осуществление мер поддержки устойчивых и ответственных инвестиционных практик.

В части, касающейся ответственного поведения бизнеса, наблюдается пересечение РКИ и тех из рассматриваемых документов, которые адресованы непосредственно частным предприятиям – Принципов ответственного инвестирования, Руководящих принципов ОЭСР для многонациональных предприятий. В то же время РКИ содержит отдельный раздел, посвященный данной тематике, – стимулирование ответственного поведения бизнеса.

Торговая политика

В рамках рекомендаций, касающихся торговой политики, РКИ придерживается курса основных принципов многосторонней торговой системы Всемирной торговой организации. Либерализация торговли рассматривается в качестве элемента оздо-

рования инвестиционного климата в стране, что достигается как путем улучшений в аспектах, связанных с осуществлением инвестиционной деятельности (снятие административных барьеров), так и посредством позитивного влияния торговли на экономическое состояние в стране. Кроме того, в рекомендациях РКИ учитывается и важная роль глобальных цепочек добавленной стоимости в современной мировой экономике, что является важным отличием версии 2015 г. от оригинального документа.

В целях повышения эффективности торговой политики с точки зрения стимулирования инвестиционной активности государствам рекомендуется, среди прочего, снижать издержки, связанные с прохождением таможенных процедур, исполнением административных и регуляторных требований, снижать внутристрановые торговые барьеры, в частности связанные со сферой услуг и регулирующим воздействием, а также проводить всестороннюю оценку воздействия проводимой торговой политики на возможности участия отечественных компаний в глобальных цепочках стоимости.

Увязка торговых и инвестиционных вопросов обосновывается в рамках РКИ влиянием объемов торговли на объемы рынка, и соответственно, инвестиционных потоков. Либерализация торговли и инвестиций идут рука об руку. Аналогичная связь прослеживается и в повестке дня «Группы двадцати», а также отчасти в текстах Кодексов либерализации ОЭСР, предусматривающих снятие ограничений трансграничного движения капиталов. В то же время ни в одном из рассматриваемых международных документов в области инвестиционной политики внимание торговой проблематике не уделяется. Таким образом, РКИ – единственный из рассматриваемых документов подробно раскрывает тематику международной торговли в контексте обеспечения благоприятных условий для международной инвестиционной деятельности. Тем самым документ закладывает концептуальные основы для потенциального единого набора международных стандартов в инвестиционной сфере по торговому направлению.

Подчеркивая безусловную связь торговли и инвестиционной деятельности, ВАС приветствовал общую направленность данной главы РКИ. В то же время Комитет рекомендовал подчеркнуть связь между инвестиционной сферой, механизмами содействия торговле и глобальными цепочками добавленной стоимости в тексте документа. Также было высказано пожелание о включении в РКИ рекомендации по упрощению процедур пограничного контроля в целях активизации международных перемещений бизнесменов и профессионалов.

Политика в области конкуренции

Поддержание здоровой конкурентной среды, согласно тексту РКИ, является одним из условий динамичного развития рынка инвестиций и улучшения инвестиционного климата. Значительное внимание, наряду с либерализацией антимонопольного законодательства, уделяется вопросам эффективного взаимодействия антимонопольных органов, развития их компетенций, а также аспектам процессуального характера. Рекомендации РКИ, содержащиеся в данном разделе, направлены на поддержку здоровой конкурентной среды в экономике как основы функционирования свободного рынка, в том числе в инвестиционной сфере.

Вопросы обеспечения честной и прозрачной конкуренции поднимались также в рамках Принципов высокого уровня ОЭСР и «Группы двадцати» по долгосрочному финансированию инвестиций для институциональных инвесторов и Рамочной концепции инвестиционной политики в целях устойчивого развития ЮНКТАД. В этих документах акцент был сделан в большей степени на обеспечение равных рыночных

условий и правил игры для государственных компаний, институциональных инвесторов и частных предприятий.

Тематика честной и справедливой рыночной конкуренции поднимается и в тексте Руководящих принципов ОЭСР для многонациональных предприятий, в рамках которых рекомендации по обеспечению благоприятной конкурентной среды, в том числе сотрудничеству с государственными антимонопольными органами, даются непосредственно участникам рынка.

Важным нововведением обновленной РКИ 2015 г. по сравнению с версией 2006 г. стало появление рекомендации по режиму проведения государственных закупок. Данная тематика затрагивается также в разделах, касающихся общего курса инвестиционной политики государства, государственного управления, поощрения ответственного поведения бизнеса и инфраструктурных инвестиций. Честность и прозрачность механизмов госзакупок рассматриваются в качестве одного из основных элементов в деле обеспечения здоровой рыночной конкуренции и благоприятной инвестиционной среды.

Налоговая политика

Налоговая политика является еще одним важным фактором поддержания инвестиционного климата, а также обеспечения экономического роста в стране. Налоговое бремя бизнеса может стать существенным ограничением в вопросах инвестиционной деятельности. В особенности это касается малых и средних предприятий. Ключевой задачей государства, таким образом, становится соблюдение баланса между мерами по борьбе с уклонением от уплаты налогов и размыванию налогооблагаемой базы и мерами по поддержке инвестиционного потенциала частного сектора в целях создания благоприятных условий для привлечения частного финансирования долгосрочных проектов развития.

В целях сопряжения налоговой политики с интересами инвестиционного развития правительствам рекомендуется:

- Учитывать долгосрочные цели развития и привлечения инвестиций при выработке мер налоговой политики.
- Исходя из социально-экономического и политического положения в стране обеспечивать стимулирующий эффект налоговой политики на процесс принятия инвестиционных решений.
- Обеспечивать обоснованность таргетированных мер налоговой поддержки отдельных групп граждан/территорий.
- Проводить оценку выгод и издержек мер налогового стимулирования.
- Консолидировать все меры налоговой поддержки в рамках налогового законодательства и обеспечить доступность информации по ним в автоматическом режиме. Процесс внедрения и параметры новых мер налогового стимулирования должны быть прозрачными.
- Учитывать непредвиденные последствия национального и международного регулирования в налоговой сфере. Принимать меры по укреплению международного сотрудничества в налоговой сфере в целях противодействия недобросовестным практикам.

Рекомендации в области налоговой политики, помимо РКИ, содержатся также в Принципах высокого уровня ОЭСР и «Группы двадцати» по долгосрочному финансированию инвестиций для институциональных инвесторов, Рамочной концепции

инвестиционной политики в целях устойчивого развития ЮНКТАД. В частности, затрагиваются вопросы создания благоприятных и предсказуемых налоговых условий, подчеркивается необходимость обеспечения прозрачности требований налогового законодательства, а также воздержания от необоснованно завышенных налоговых барьеров, в том числе и для иностранных предприятий.

Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий также содержат раздел, посвященный налоговой проблематике. Будучи ориентированным на частные предприятия, данный документ дает рекомендации по неукоснительному соблюдению налогового законодательства, а также использованию налоговой отчетности в качестве показателя финансовой состоятельности компании и элемента системы управления рисками.

ВИАС рассматривает сферу налогообложения в качестве центрального элемента инвестиционной политики страны. В этой связи в тексте комментариев комитета подчеркивается, что четкое функционирование налоговой системы является одним из факторов устойчивого экономического роста в развивающихся странах. Растущие экономики, по мнению ВИАС, могут испытывать потребность в финансовой помощи в деле становления и развития высокотехнологичной информационной инфраструктуры, необходимой для обеспечения деятельности современной системы налогообложения.

В качестве важных инструментов содействия развивающимся странам в совершенствовании налоговых систем ВИАС называет Модельную конвенцию ОЭСР по налогообложению и Руководство ОЭСР по трансфертному ценообразованию. ВИАС также приветствовал участие развивающихся государств в проекте «Группы двадцати» и ОЭСР по размыванию налогооблагаемой базы и перемещению доходов (BEPS).

Корпоративное управление

Раздел, посвященный корпоративному управлению в рамках РКИ, фокусируется в первую очередь на государственной политике в данной сфере, т.е. на создании благоприятных условий для развития корпоративной культуры и имплементации в национальную бизнес-практику наилучших примеров организации в данной сфере.

Рекомендации разделены на несколько сфер, в частности: основы корпоративного управления, политика в отношении частных инициатив, анализ национальной политики в области корпоративного управления, а также политика в отношении государственных компаний.

Данный раздел РКИ во многом созвучен положениям другого документа ОЭСР в сфере корпоративного управления – Принципов корпоративного управления. Принципы, впервые принятые в 1999 г., нацелены на содействие странам – членам ОЭСР и другим государствам в проведении оценки и совершенствовании «правовых, институциональных и нормативных основ корпоративного управления», а также в разработке рекомендаций для различных участников процесса корпоративного управления.

Тематика корпоративного управления поднималась также в рамках следующих документов: Рамочная концепция инвестиционной политики в целях устойчивого развития ЮНКТАД, Принципы ответственного инвестирования ООН, Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий, Принципы высокого уровня ОЭСР и «Группы двадцати» по долгосрочному финансированию инвестиций для институциональных инвесторов. Наиболее полно с точки зрения государственного регулирования в этой сфере данная тема раскрывается в документе ЮНКТАД, дающем

рекомендации по стимулированию государством исполнения международных принципов корпоративного управления, поддержке миноритарных акционеров, обеспечению прозрачности деятельности акционерных компаний, а также борьбы с коррупцией. Во многом эти рекомендации пересекаются с аналогичными положениями РКИ.

В рамках Принципов ответственного инвестирования ООН и Руководящих принципов ОЭСР для многонациональных предприятий, ориентированных на исполнение частными инвесторами, соблюдение международных стандартов корпоративного управления рассматривается как основа эффективности и ответственного поведения участников инвестиционного рынка. В качестве одной из целей Принципов ответственного инвестирования заявлена реализация этих стандартов в повседневной деловой практике подписавшихся компаний. Аналогичные рекомендации по неукоснительному соблюдению стандартов корпоративного управления даны и в рамках Руководящих принципов ОЭСР для многонациональных предприятий.

В обоих документах значительное внимание уделяется порядку раскрытия корпоративной информации. В то же время Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий, как и РКИ, содержат рекомендации по обеспечению эффективного и прозрачного порядка функционирования государственных предприятий.

Политика поощрения ответственных бизнес-практик

Тематика социальной ответственности бизнеса и стимулирования соответствующего поведения государственными органами власти во многом пересекается с вопросами, поднимаемыми в рамках предшествующего раздела, касающегося соблюдения стандартов корпоративного управления.

Согласно рекомендациям РКИ, правительствам следует стимулировать ответственное поведение бизнеса посредством принятия и исполнения законодательных и регуляторных мер, направленных на защиту интересов общественности и поощрение ответственных бизнес-практик. Также в рамках данного раздела подчеркивается необходимость обеспечения ответственного поведения компаний, осуществляющих деятельность за рубежом. Кроме того, немаловажную роль играет и фактор развития человеческого капитала – РКИ рекомендует содействовать развитию компетенций компаний в области ответственных бизнес-практик.

Среди аналогичных международных инструментов наиболее полно тематика ответственного поведения бизнеса раскрыта в Принципах ответственного инвестирования ООН и Руководящих принципах ОЭСР для многонациональных предприятий. Сама концепция корпоративной социальной ответственности, а также мотивация к решению экологических, социальных задач и проблем корпоративного управления лежат в основе этих документов. Несмотря на то что их рекомендации ориентированы на исполнение участниками рынка, а не государством, многие из них являются органичным дополнением к положениям РКИ. В обоих документах подчеркивается важность учета интересов широкого круга заинтересованных сторон при выработке инвестиционной политики и реализации инвестиционных проектов, а также необходимость соблюдения высоких стандартов прозрачности корпоративной деятельности.

Рамочная концепция инвестиционной политики в целях устойчивого развития ЮНКТАД содержит раздел, посвященный выработке мер по стимулированию ответственного и устойчивого поведения инвесторов. Учитывая общую направленность документа, тематика ответственного поведения бизнеса в значительной степени увязана с вопросами устойчивого развития. Как и в рамках РКИ, концепция ЮНКТАД делает

акцент на стимулировании соблюдения международных стандартов в сфере социальной ответственности бизнеса как основы государственной политики в данной области.

В комментариях ВИАС к тексту РКИ было выражено удовлетворение включением рекомендации по соблюдению принципов ответственного поведения не только частными, но и государственными акторами на инвестиционном рынке. Кроме того, ВИАС выступил с предложением о включении рекомендации о недопущении использования требований по соблюдению этих принципов в качестве защитной меры для отечественных предприятий при осуществлении государственных закупок.

Развитие человеческого капитала

В рамках РКИ развитие человеческого капитала рассматривается в качестве одного из ключевых факторов повышения эффективности экономики в целом и расширения инвестиционных возможностей страны.

В тексте документа подчеркивается, что международные стандарты в области охраны труда должны лежать в основе политики государства в области развития человеческого капитала. Декларация МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, принятая в 1998 г., определяет основные функции международных стандартов в данной сфере, а именно: устранение всех форм принудительного труда, запрет детского труда, недопущение дискриминации в области труда и занятий, обеспечение свободы объединений и права на ведение коллективных переговоров [G20, 2016с]. Положения РКИ в сфере развития человеческого капитала основываются на перечисленных выше принципах, развивая их исходя из потребностей обеспечения устойчивого, сбалансированного и инклюзивного роста в новой экономической реальности.

РКИ является единственным из аналогичных комплексных международных документов, в котором уделяется значительное внимание государственной политике в области развития человеческого капитала. В обновленной версии РКИ 2015 г. содержится отсутствующая в версии 2006 г. рекомендация о найме иностранных работников.

В то же время Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий содержат ряд рекомендаций, касающихся развития человеческого капитала, ориентированных на исполнение инвесторами. В частности, компаниям рекомендуется содействовать росту человеческого капитала своих сотрудников посредством механизмов профессионального обучения и переподготовки кадров. Кроме того, согласно тексту документа, концепция развития человеческого капитала включает в себя и положения о недопущении дискриминации в кадровой политике компании, упоминание о чем содержится и в РКИ.

ВИАС выступил с рекомендацией по лингвистическому упрощению текста данного раздела с целью повышения его доступности для представителей развивающихся стран. В частности, внимание было уделено определениям, присутствующим в тексте, в том числе определению «развитие человеческого капитала».

Инвестиции в инфраструктуру

Инфраструктура является важным источником роста и повышения благосостояния, а также критическим связующим фактором в экономике. Кроме того, в РКИ подчеркивается связь инфраструктурной тематики и проблем «зеленого» роста на современном этапе развития общества.

Рекомендации РКИ в области инфраструктурных инвестиций включают мероприятия, направленные на обеспечение согласованности регулирования и поддержку инфраструктурного развития, создание благоприятной среды для инвестирования в инфраструктуру, минимизацию проектных рисков и обеспечение оптимального соотношения цены и качества реализации проектов, повышение эффективности регулирования и ценовой политики на инфраструктурных рынках, обеспечение сбалансированности структуры инфраструктурных рынков, развитие источников финансирования инфраструктурных проектов, содействие повышению уровня инклюзивности и поощрение ответственного поведения бизнеса.

Тематика инфраструктурных инвестиций как одна из ключевых составляющих инвестиционной проблематики в целом в той или иной степени затрагивается в каждом из рассматриваемых документов.

Так, в рамках Принципов высокого уровня ОЭСР и «Группы двадцати» по долгосрочному финансированию инвестиций для институциональных инвесторов подчеркивается важность реализации инфраструктурных проектов как важного элемента долгосрочной стратегии социально-экономического развития страны. Также правительствам рекомендуется поощрять участие частных предприятий в реализации подобных проектов. Кроме того, как и РКИ, Принципы высокого уровня содержат рекомендацию по созданию законодательной и регуляторной среды, поощряющей накопление средств, которые могут в дальнейшем быть использованы для финансирования долгосрочных инвестиционных проектов (подробнее в разделе, касающемся инвестиций в развитие инфраструктуры).

Рамочная концепция инвестиционной политики в целях устойчивого развития ЮНКТАД рассматривает инфраструктурные инвестиции и развитие инфраструктуры как фактор расширения производственных возможностей и повышения международной конкурентоспособности экономики страны. Как и в рамках РКИ, внимание также уделяется развитию трансграничной связанности (cross-border connectivity) посредством реализации проектов по строительству трансграничных инфраструктурных объектов. Также подчеркивается роль инфраструктуры как ключевого элемента политики «зеленого» роста и развития во множестве сфер, включая энергетическую и транспортную. В этой связи дается рекомендация по стимулированию развития устойчивых инфраструктурных сетей в данных отраслях.

В комментариях ВИАС в сфере инфраструктурных инвестиций обозначена уверенность членов комитета в том, что доступность высококачественной инфраструктуры является одним из ключевых факторов обеспечения условий, благоприятствующих инвестициям, экономическому росту и развитию. Среди конкретных рекомендаций ВИАС можно отметить положение о важной роли экспортно-кредитных агентств, а также агентств по содействию международному развитию в финансировании инфраструктурных проектов.

Финансирование инвестиций

Одним из ключевых вызовов экономической политики в рамках РКИ называется обеспечение сбалансированности и стабильности макроэкономических условий, позволяющих мобилизовать финансовые средства для обеспечения инвестиционной деятельности. Кроме того, важную роль играет состояние финансового сектора. Такие факторы, как интенсивность конкурентной борьбы и участие частного сектора и иностранных акторов, повышают эффективность его работы.

Подчеркивается также важность финансирования долгосрочных инвестиционных проектов как основы стратегического курса экономического развития. В этом контексте отмечается роль институциональных инвесторов в качестве основного источника долгосрочного финансирования.

Как упоминалось ранее, в версии РКИ 2006 г. разделы по инфраструктурным инвестициям и финансированию инвестиций были объединены. Выделение тематики финансирования инвестиций в отдельную главу в тексте Концепции 2015 г. могло быть вызвано необходимостью особо подчеркнуть роль отлаженной работы финансового сектора как источника долгосрочного финансирования в интересах развития экономики.

Обеспечение финансирования инвестиционной деятельности является центральной темой Принципов высокого уровня ОЭСР и «Группы двадцати» по долгосрочному финансированию инвестиций для институциональных инвесторов. Основной целью данного документа является содействие странам ОЭСР и другим заинтересованным государствам в стимулировании долгосрочных инвестиций посредством привлечения средств институциональных инвесторов. Принципы высокого уровня содержат аналогичные РКИ положения, касающиеся особой роли институциональных инвесторов в финансировании долгосрочных проектов, а также рекомендации по созданию благоприятных условий, при которых они будут в большей степени склонны к реализации своего инвестиционного потенциала.

Рамочная концепция инвестиционной политики в целях устойчивого развития ЮНКТАД также освещает вопросы финансирования инвестиционных проектов. Основной акцент в рамках данного документа делается на создании благоприятных условий для развития инновационных механизмов финансирования, в том числе «зеленых» облигаций, инвестиций в социальные проекты (impact investments).

Государственное управление

Данный раздел затрагивает вопросы, имеющие отношение ко многим другим сферам, освещаемым в рамках РКИ, поскольку в нем формулируются рамочные условия обеспечения эффективности государственной политики в области инвестиций. Это касается реализации регулирующих функций государства, административного сопровождения инвестиционных процессов, институциональных вопросов регулирования, а также обеспечения неукоснительного соблюдения принципов, лежащих в основе как РКИ, так и прочих международных документов в инвестиционной сфере – честности, прозрачности и учета интересов общества.

Основной целью рекомендаций ОЭСР в сфере государственного управления является повышение эффективности и инклюзивности регуляторной среды, а также снижение административной нагрузки на бизнес в интересах развития частного сектора и повышения инвестиционной привлекательности юрисдикции.

Рекомендации РКИ по повышению эффективности государственного управления в интересах развития инвестиционной сферы и стимулирования экономического роста разделены на две группы: рамочные основы регулирования и обеспечение добросовестного исполнения обязанностей государственными органами. В первой группе перечисляются основные институциональные и нормативные требования, предъявляемые к механизмам государственного управления, во второй – рекомендации по соблюдению принципов прозрачности, честности, открытости и эффективности орга-

нов государственной власти, ответственных за реализацию инвестиционной политики страны.

Вопросы государственного регулирования инвестиционной деятельности затрагиваются в рамках Принципов высокого уровня ОЭСР и «Группы двадцати» по долгосрочному финансированию инвестиций для институциональных инвесторов, Кодексов либерализации ОЭСР, Рамочной концепции инвестиционной политики в целях устойчивого развития ЮНКТАД. Как было отмечено выше, основным посылом рекомендаций в отношении государственного вмешательства в инвестиционную деятельность частных компаний является соблюдение принципов прозрачности, четкости формулировок правил, верховенства законов, учета интересов общества, что должно способствовать созданию благоприятной инвестиционной среды.

Тематика обеспечения добросовестного исполнения обязанностей государственными органами (*public integrity*), элементы которой освещались в других разделах РКИ (политика в области конкуренции, поощрение ответственного поведения бизнеса, инфраструктурные инвестиции), также поднимается в текстах Принципов высокого уровня ОЭСР и «Группы двадцати» по долгосрочному финансированию инвестиций для институциональных инвесторов и Рамочной концепции инвестиционной политики в целях устойчивого развития ЮНКТАД. Так, Рамочная концепция ЮНКТАД содержит рекомендации по соблюдению международных стандартов в области борьбы с коррупцией и обеспечения эффективности законодательной базы в данной сфере.

Инвестиционные основы «зеленого» роста

Тематика «зеленого» роста и «зеленых» инвестиций стала одним из нововведений версии РКИ 2015 г. Рассмотрение этих и сопутствующих вопросов стало результатом осознания роли устойчивых практик в общем контексте социально-экономического развития. Данная тема является также ключевой составляющей концепции устойчивого развития, во всяком случае ее аспектов, касающихся обеспечения экологического баланса, минимизации природных рисков, а также эффективного расходования природных ресурсов.

Кроме того, вопросы «зеленого» роста, в том числе с учетом инвестиционной проблематики, в значительной степени увязаны с тематикой инфраструктурного развития. Одним из аспектов этой связи является устойчивость инфраструктурных объектов к влиянию природных и климатических факторов. Сопутствующие вопросы неоднократно поднимались, в том числе в рамках работы «Группы двадцати».

Одним из основных положений РКИ в данной сфере является рекомендация по отражению национальных приоритетов и задач «зеленого» роста в концептуальных документах по экономическому развитию, землепользованию и развитию инфраструктуры. Кроме того, авторы РКИ призывают правительства активнее стимулировать частные инвестиции в области устойчивого развития, предоставляя поддержку «зеленым» инвестициям на начальных этапах реализации проектов и субсидируя потребление продукции «зеленых» технологий.

Тематика поддержки «зеленых» инвестиций — один из центральных компонентов Рамочной концепции инвестиционной политики в целях устойчивого развития ЮНКТАД. В документе даются рекомендации по поддержке инвестиций в «зеленые» проекты в сфере транспорта, возобновляемой энергии, а также в проекты, направленные на повышение устойчивости инфраструктурных объектов к воздействию климатических факторов. Таким образом, наблюдается принципиальное различие между

рекомендациями концепции ЮНКТАД и рекомендациями РКИ в сфере «зеленых» инвестиций – последние носят более концептуальный и процессуальный характер, не освещая конкретных приоритетных сфер инвестирования.

Соображения природоохранного характера лежат также в основе Принципов ответственного инвестирования ООН. В данном документе обозначается приверженность подписавшихся под ним инвесторов принципам ответственного поведения в отношении окружающей среды и учета природных факторов при выработке корпоративной инвестиционной политики.

ВАС в целом поддержал рекомендации РКИ в области «зеленых» инвестиций. При этом было подчеркнуто, что условия, необходимые для роста инвестиций в этой сфере, в целом схожи с благоприятными условиями для инвестиционной деятельности в целом.

Заключение

РКИ претендует на роль наиболее всеобъемлющего сборника рекомендаций в области инвестиционной политики. Наибольшее количество пересечений в перечне освещаемых вопросов наблюдается с положениями Принципов высокого уровня ОЭСР и «Группы двадцати» по долгосрочному финансированию инвестиций для институциональных инвесторов и Рамочной концепции инвестиционной политики в целях устойчивого развития ЮНКТАД. В частности, в вышеупомянутых документах рассматриваются проблемы общей направленности инвестиционной политики, стимулирования инвестиционной активности, поднимаются вопросы антимонопольной, налоговой политики, инфраструктурных инвестиций, а также «зеленого» роста. Одной из наиболее существенных сфер, затрагивающих инвестиционную деятельность, рекомендации по которой даются лишь в Рамочной концепции в области инвестиций ОЭСР, является международная торговля.

Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий также содержат положения по многим из рассматриваемых в РКИ тем, однако данный документ, ориентированный на исполнение самими инвесторами, в значительной степени отличен по характеру рекомендаций. В наибольшей степени взаимосвязь между Руководящими принципами и РКИ прослеживается в разделах, касающихся корпоративного управления и ответственного поведения бизнеса. Рекомендации, содержащиеся в этих разделах РКИ, нацелены на исполнение государственными органами власти, в первую очередь в том, что касается создания условий для развития соответствующих практик в бизнес-среде, тем не менее в силу своей специфики они могут быть адресованы и частным предприятиям.

Наличие широкого круга общих положений РКИ и других международных механизмов, привлечение к выработке документа расширенного состава участников, в том числе представителей развивающихся стран и деловых ассоциаций, а также активное взаимодействие ОЭСР с «Группой двадцати» по вопросам инвестиционной политики являются факторами повышения инклюзивности процесса и приемлемости набора рекомендаций, представленного в РКИ.

Основным вкладом РКИ в развитие международной повестки дня в области инвестиционной политики является рассмотрение всех сопутствующих вопросов и факторов экономического, законодательного, социального и экологического характера в комплексе в рамках одного международного инструмента. Кроме того, РКИ – единственный из аналогичных международных документов подробно раскрывает тематику

международной торговли в контексте обеспечения благоприятных условий для международной инвестиционной деятельности. Положения РКИ в данной сфере могут стать основой для потенциального единого набора международных стандартов в инвестиционной сфере по направлению международной торговли. Важным нововведением обновленной версии Концепции стало выделение вопросов финансирования инвестиций в отдельный раздел, что позволило рассмотреть возможности повышения потенциала финансового сектора в сфере долгосрочного финансирования, в том числе инфраструктурных проектов.

Важность РКИ для Российской Федерации определяется в первую очередь актуальностью задач повышения инвестиционной привлекательности российской юрисдикции, в том числе решения проблем, связанных с коррупцией, правоприменительной практикой, недостаточным уровнем институционального и инфраструктурного развития экономики. В этой связи России необходимо не только активнее участвовать в процессах совершенствования существующих механизмов и выработки новых универсальных правил в инвестиционной сфере, но и активно внедрять наилучшие практики (в том числе описанные в РКИ).

Основными факторами, выделяющими РКИ 2015 г. из ряда прочих документов, содержащих рекомендации в сфере международных инвестиций, являются: комплексный подход к рассмотрению инвестиционных вопросов с точки зрения повестки глобального роста и международного развития, включение торговой тематики, акцент на проблемах долгосрочного финансирования инвестиционных проектов, отражение взаимосвязанности элементов инвестиционной политики посредством включения так называемых горизонтальных практик, а также повышенная, по сравнению с предыдущей версией документа, степень инклюзивности процесса выработки и согласования итогового текста. Кроме того, несмотря на наличие существенного количества пересекающихся сфер, раскрываемых в рамках РКИ и других рассмотренных международных документов, рекомендации РКИ носят более концептуальный характер, зачастую затрагивая процессуальные аспекты государственной инвестиционной политики.

Несмотря на подключение к работе по направлению унификации инвестиционных режимов более представительной (с учетом членства развивающихся стран) «Группы двадцати», ОЭСР сохраняет лидерство в данной сфере в связи с недостаточной проработанностью предлагаемых «двадцаткой» руководящих принципов инвестиционной деятельности. Очевидно, что на сегодняшний день неоднородный характер членства, мешающий формированию четкой позиции и единой политической воли, а также неприспособленность механизмов института, функционирующих в условиях годового цикла, мешает выработке всеобъемлющего документа, затрагивающего полный спектр факторов, влияющих на трансграничные инвестиции в мире.

Учитывая широкий круг затрагиваемых тем и глубину их проработки, на сегодняшний день РКИ действительно является наиболее всеобъемлющим документом в инвестиционной сфере и может стать ответом на существующую потребность в универсальных правилах и стандартах в данной области. Для России, ввиду своего всеобъемлющего характера и наличия конкретных рекомендаций, РКИ представляется наиболее подходящей основой для совершенствования регуляторной среды и правоприменительной практики в целях создания благоприятного делового климата.

Литература

BIAC (2014) Consultation on the Policy Framework for Investment BIAC Comments. Режим доступа: <http://biac.org/wp-content/uploads/2014/12/FIN-14-12-BIAC-PFI-COMMENTS2.pdf> (дата обращения: 12.11.2016).

BIAC (2015) A Proactive Investment Agenda for 2016. Режим доступа: <http://biac.org/wp-content/uploads/2015/10/FIN-2015-10-proactive-investment-agenda-20163.pdf> (дата обращения: 12.11.2016).

BIAC (2016) BIAC Statement to Annual Consultation with OECD Ambassadors. Режим доступа: <http://biac.org/wp-content/uploads/2016/01/2016-BIAC-Statement-to-Ambassadors1.pdf> (дата обращения: 12.11.2016).

G20 (2012) Los Cabos G20 Leaders' Declaration. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2012/2012-0619-loscabos.html> (дата обращения: 12.11.2016).

G20 (2013) St. Petersburg G20 Leaders' Declaration. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0906-declaration.html> (дата обращения: 12.11.2016).

G20 (2016a) G20 Leaders' Communiqué: Hangzhou Summit. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2016/160905-communication.html> (дата обращения: 12.11.2016).

G20 (2016b) Annex III: G20 Guiding Principles for Global Investment Policymaking. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2016/160710-trade-annex3.html> (дата обращения: 12.11.2016).

G20 (2016c) Communiqué G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting. Режим доступа: <http://www.t20china.org/displaynews.php?id=412915> (дата обращения: 12.11.2016).

OECD (2006) The Policy Framework for Investment (PFI). Режим доступа: <http://www.oecd.org/investment/investment-policy/36671400.pdf> (дата обращения: 12.11.2016).

OECD (2008) OECD Investment Policy Review of Russia: Strengthening the Policy Framework for Investment. Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/inv/internationalinvestmentagreements/oecdinvestmentpolicyreviewofrussiastrengtheningthepolicyframeworkforinvestment.htm> (дата обращения: 12.11.2016).

OECD (2011a) OECD Declaration on International Investment and Multinational Enterprises. Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/oecddeclarationoninternationalinvestmentandmultinationalenterprises.htm> (дата обращения: 12.11.2016).

OECD (2011b) OECD Guidelines for Multinational Enterprises. Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf> (дата обращения: 12.11.2016).

OECD (2011c) Towards Green Growth. Режим доступа: <http://www.oecd.org/env/towards-green-growth-9789264111318-en.htm> (дата обращения: 12.11.2016).

OECD (2014a) G20-OECD High-level Principles of Long-term Investment Financing by Institutional Investors. Режим доступа: <http://www.oecd.org/finance/principles-long-term-investment-financing-institutional-investors.htm> (дата обращения: 12.11.2016).

OECD (2014b) G20/OECD Checklist on Long-term Investment Financing Strategies and Institutional Investors. Режим доступа: <https://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/G20-OECD%20Checklist%20on%20Long-term%20Investment%20Financing%20Strategies.pdf> (дата обращения: 12.11.2016).

OECD (2015a) The Policy Framework for Investment (PFI). Режим доступа: <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/Policy-Framework-for-Investment-2015-CMIN2015-5.pdf> (дата обращения: 12.11.2016).

OECD (2015b) 2015 Update of the Policy Framework for Investment. Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/pfi-update.htm> (дата обращения: 12.11.2016).

OECD (2015c) Policy Framework for Investment: From Advice to Action. Режим доступа: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/PFI-advice-to-action.pdf> (дата обращения: 12.11.2016).

OECD (2016) OECD Codes of Liberalisation of Capital Movements and of Current Invisible Operations. Режим доступа: <http://www.oecd.org/investment/investment-policy/codes.htm> (дата обращения: 12.11.2016).

UNCTAD (2015) Investment Policy Framework for Sustainable Development. Режим доступа: http://investmentpolicyhub.unctad.org/Upload/Documents/INVESTMENT%20POLICY%20FRAMEWORK%202015%20WEB_VERSION.pdf (дата обращения: 12.11.2016).

A Policy Framework for Investment: An International Tool for Improving the Global Investment Regime

A. Sakharov

Andrei Sakharov – Researcher, Center for International Institutions Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 11 Prechistenskaya naberezhnaya, 119034 Moscow, Russian Federation; E-mail: sakharov-ag@ranepa.ru

Abstract

International investment is one of the key drivers of economic growth in today's world economy. Thus, creating favourable investment conditions is imperative for any state willing to maintain its competitiveness in attracting international investment capital required for sustainable economic growth. In this regard, the harmonization of investment and regulatory environments is one of the pressing issues facing many countries around the world.

Addressing this issue is a collective task to be undertaken by leading economies, international organizations and informal global governance institutions, such as the Group of 20 (G20) or BRICS group of Brazil, Russia, India, China and South Africa. The contribution of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) to harmonizing international investment regimes is significant and includes such documents as the OECD Declaration on International Investment and Multinational Enterprises, the Code of Liberalisation of Capital Movements, the Code of Liberalisation of Current Invisible Operations, G20/OECD High-Level Principles of Long-Term Investment Financing, and the Policy Framework for Investment (PFI). The PFI has become the most comprehensive and exhaustive compendium of investment policy best practices.

This article analyzes the evolution of the PFI and the negotiation processes behind it to compare its content with analogous international documents dealing with investment policy and regulation across all 12 issue areas covered by the PFI, as well as to assess the international business community's corresponding positions and contributions. It also addresses the OECD – G20 cooperation in formulating the future agenda for investment policy among the leading economies. The selected approach allows for a determination of the PFI's role in shaping the potential set of universal investment policy principles and concrete rules.

Key words: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD); Policy Framework for Investment; international investment; investment policy cooperation; G20

References

- BIAC (2014) *Consultation on the Policy Framework for Investment BIA Comments*. Available at: <http://biac.org/wp-content/uploads/2014/12/FIN-14-12-BIAC-PFI-COMMENTS2.pdf> (accessed 12 November 2016).
- BIAC (2015) *A Proactive Investment Agenda for 2016*. Available at: <http://biac.org/wp-content/uploads/2015/10/FIN-2015-10-proactive-investment-agenda-20163.pdf> (accessed 12 November 2016).
- BIAC (2016) *BIAC Statement to Annual Consultation with OECD Ambassadors*. Available at: <http://biac.org/wp-content/uploads/2016/01/2016-BIAC-Statement-to-Ambassadors1.pdf> (accessed 12 November 2016).
- G20 (2012) *Los Cabos G20 Leaders' Declaration*. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2012/2012-0619-loscabos.html> (accessed 12 November 2016).
- G20 (2013) *St. Petersburg G20 Leaders' Declaration*. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0906-declaration.html> (accessed 12 November 2016).
- G20 (2016a) *G20 Leaders' Communiqué: Hangzhou Summit*. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2016/160905-communicue.html> (accessed 12 November 2016).

G20 (2016b) *Annex III: G20 Guiding Principles for Global Investment Policymaking*. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2016/160710-trade-annex3.html> (accessed 12 November 2016).

G20 (2016c) *Communiqué G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting*. Available at: <http://www.t20china.org/displaynews.php?id=412915> (accessed 12 November 2016).

OECD (2006) *The Policy Framework for Investment (PFI)*. Available at: <http://www.oecd.org/investment/investment-policy/36671400.pdf> (accessed 12 November 2016).

OECD (2008) *OECD Investment Policy Review of Russia: Strengthening the Policy Framework for Investment*. Available at: <http://www.oecd.org/daf/inv/internationalinvestmentagreements/oecdinvestmentpolicyreviewofrussiastrengtheningthepolicyframeworkforinvestment.htm> (accessed 12 November 2016).

OECD (2011a) *OECD Declaration on International Investment and Multinational Enterprises*. Available at: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/oecddeclarationoninternationalinvestmentandmultinationalenterprises.htm> (accessed 12 November 2016).

OECD (2011b) *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*. Available at: <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf> (accessed 12 November 2016).

OECD (2011c) *Towards Green Growth*. Available at: <http://www.oecd.org/env/towards-green-growth-9789264111318-en.htm> (accessed 12 November 2016).

OECD (2014a) *G20-OECD High-level Principles of Long-term Investment Financing by Institutional Investors*. Available at: <http://www.oecd.org/finance/principles-long-term-investment-financing-institutional-investors.htm> (accessed 12 November 2016).

OECD (2014b) *G20/OECD Checklist on Long-term Investment Financing Strategies and Institutional Investors*. Available at: <https://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/G20-OECD%20Checklist%20on%20Long-term%20Investment%20Financing%20Strategies.pdf> (accessed 12 November 2016).

OECD (2015a) *The Policy Framework for Investment (PFI)*. Available at: <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/Policy-Framework-for-Investment-2015-CMIN2015-5.pdf> (accessed 12 November 2016).

OECD (2015b) *2015 Update of the Policy Framework for Investment*. Available at: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/pfi-update.htm> (accessed 12 November 2016).

OECD (2015c) *Policy Framework for Investment: From Advice to Action*. Available at: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/PFI-advice-to-action.pdf> (accessed 12 November 2016).

OECD (2016) *OECD Codes of Liberalisation of Capital Movements and of Current Invisible Operations*. Available at: <http://www.oecd.org/investment/investment-policy/codes.htm> (accessed 12 November 2016).

UNCTAD (2015) *Investment Policy Framework for Sustainable Development*. Available at: http://investmentpolicyhub.unctad.org/Upload/Documents/INVESTMENT%20POLICY%20FRAMEWORK%202015%20WEB_VERSION.pdf (accessed 12 November 2016).

Проект BEPS: глобальное сотрудничество в сфере налогообложения¹

А.В. Шелепов

Шелепов Андрей Владимирович – научный сотрудник Центра исследований международных институтов, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; Российская Федерация, 119034 Москва, Пречистенская наб., д. 11; E-mail: shelepov-av@ranepa.ru

Учитывая текущую динамику экономической и финансовой глобализации, национальные налоговые органы зачастую не имеют инструментов для эффективной борьбы с практиками уклонения от уплаты налогов, которые используют существующие пробелы в налоговом законодательстве. Для решения глобальной проблемы размывания налоговой базы и перемещения прибыли (BEPS) Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и «Группа двадцати» объединили свои усилия на основе равноправного партнерства. Их совместный План действий в отношении BEPS позволил привлечь более 100 стран мира, как развивающихся, так и развитых, к разработке и реализации правил, направленных на обеспечение соответствия мест генерации прибылей и их налогообложения, а также повышение предсказуемости, прозрачности и гибкости международной налоговой среды для бизнеса.

В данной статье рассматривается история Проекта BEPS, исследуется процесс взаимодействия ОЭСР и «Группы двадцати» в глобальном управлении в сфере налогообложения, приводятся основные рекомендации, предложенные международными институтами для решения проблемы BEPS, и представлен прогноз дальнейших процессов в этой области. Автор обращает особое внимание на механизмы, направленные на стимулирование участия не являющихся членами ОЭСР и «двадцатки» стран в Проекте BEPS, а также позицию бизнеса по предлагаемым реформам. Он приходит к выводу, что работа по борьбе с BEPS далека от завершения. Следует обратить внимание на различные интерпретации стандартов, риски укрепления налоговой конкуренции между странами и опасность возложения избыточного налогового бремени на бизнес. В связи с этим ОЭСР и «Группа двадцати» должны активизировать свои усилия по обеспечению участия в Проекте развивающихся стран и частного сектора, что стимулировало бы другие реформы в области международного налогообложения для поддержки глобального роста и развития.

Ключевые слова: размывание налогооблагаемой базы и перемещение прибыли; ОЭСР; «Группа двадцати» (G20); налогообложение; транснациональные компании

Введение

На фоне экономической глобализации национальное законодательство в сфере налогообложения не всегда развивается адекватно новым вызовам, возникающим вследствие усложнения процессов деятельности транснациональных корпораций, волатильности

¹ Публикация подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы «Сравнительный анализ опыта участия стран – нечленов ОЭСР в процессе выработки и имплементации отдельных механизмов Организации (Принципов корпоративного управления «Группы двадцати»/ОЭСР, Рамочной концепции в области инвестиций ОЭСР, Плана действий ОЭСР по размыванию налогооблагаемой базы и перемещению прибыли)» (2016 г.) Центра исследований международных институтов РАНХиГС.

Материал поступил в редакцию в августе 2016 г.

потоков капитала и активного развития цифровой экономики. Эти факторы создают условия для ухода от налогообложения, прежде всего для крупных международных компаний, подрывая, таким образом, универсальность и справедливость существующих налоговых систем.

Одним из основных инструментов, используемых ТНК для ухода от налогообложения без формального нарушения действующего законодательства, является так называемое размывание налогооблагаемой базы и перемещение прибыли (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS) – набор стратегий налогового планирования, позволяющих компаниям заявлять свои прибыли для обложения налогами в юрисдикциях, где ими не велась способствовавшая извлечению этих прибылей экономическая деятельность, а ставки налога на прибыль при этом относительно низки (или нулевые).

BEPS негативно влияет на поступления в национальные бюджеты налоговых отчислений, при этом в наибольшей степени отрицательное воздействие подобных стратегий ощущают на себе развивающиеся страны, в структуре бюджетных доходов которых значимую роль играют поступления от налога на прибыль корпораций.

Острота проблемы BEPS подтверждается рядом исследований. Так, согласно данным ОЭСР, минимальные потери от размывания налогооблагаемой базы и перемещения прибыли составляют 4–10% общемировых сборов налога на прибыль, т.е. от 100 до 240 млрд долл. США ежегодно².

Таким образом, BEPS является глобальной проблемой, представляющей вызов как для развитых, так и для развивающихся стран мира. Кроме того, глобальный экономический кризис обусловил повышенное внимание к своим источникам и предопределил формирование новых требований к ведению бизнеса, причем эти требования разрабатывались и внедрялись практически исключительно в рамках деятельности международных институтов. В этих условиях впервые в истории международного сотрудничества в налоговой сфере для решения проблемы размывания налогооблагаемой базы и перемещения прибыли были на равной основе объединены усилия двух ключевых институтов – ОЭСР и «Группы двадцати». Это позволило привлечь к работе все государства, как развитые, так и развивающиеся, являющиеся членами данных институтов, а также значительное количество не входящих в них стран-партнеров. В итоге общее число государств – участников проекта BEPS превысило 100. Проект BEPS нацелен на обеспечение стран мира эффективным инструментом налогообложения прибылей по месту осуществления генерирующей их экономической деятельности и создания стоимости, и при этом повышает предсказуемость, прозрачность и универсальность международной налоговой среды для бизнеса.

История проекта по противодействию BEPS

Основы для работы ОЭСР по борьбе с BEPS были заложены более 15 лет назад. В 1998 г. организацией был подготовлен доклад «Недобросовестная налоговая конкуренция: формирующаяся глобальная проблема» (“Harmful Tax Competition, An emerging Global Issue”) [OECD, 1998]. В этом документе, ставшем ответом на запросы стран – членов ОЭСР, впервые была сделана попытка обобщить опыт использования ненадлежащей налоговой практики в глобальном масштабе и предложить пути решения соответствующих проблем. Работа в отношении недобросовестной налоговой практики, проводимая в рамках ОЭСР, в этот период сосредоточилась на трех основных на-

² About BEPS. Режим доступа: <http://www.oecd.org/ctp/beps-about.htm> (дата обращения: 07.11.2016).

правлениях: выявление и устранение неблагоприятных элементов преференциальных торговых режимов в странах ОЭСР; работа с «налоговыми гаванями» по повышению прозрачности и налаживанию обмена информацией; вовлечение в работу по первым двум направлениям других стран, не являющихся членами ОЭСР. Работа в данной области в конечном счете способствовала становлению в качестве важнейшего института в сфере международного регулирования по налоговым вопросам Глобального форума по вопросам прозрачности и обмена информацией в налоговых целях. Параллельно формировалась позиция ОЭСР по борьбе с размыванием налогооблагаемой базы и перемещением прибыли. По своей сути поднимаемые в настоящее время в рамках проекта BEPS вопросы схожи с рассматриваемыми в докладе «Недобросовестная налоговая конкуренция: формирующаяся глобальная проблема». Тем не менее предлагаемый ОЭСР подход к решению двух групп проблем принципиально отличается. Если в случае неблагоприятной налоговой практики основное внимание уделялось действиям государств (работе налоговых органов различных стран и их взаимодействию), то решение проблемы BEPS, согласно соответствующим документам ОЭСР, должно осуществляться за счет реализации государствами мер, воздействующих на модель поведения и действия корпораций.

При этом важнейшая роль в реализации проекта BEPS, помимо ОЭСР, принадлежит «Группе двадцати». На саммите в Сеуле лидеры «двадцатки» обратились к Глобальному форуму с призывом в среднесрочной перспективе усилить работу по противодействию эрозии налоговой базы в развивающихся странах и подготовить соответствующий доклад к саммиту в Каннах [G20, 2010]. Опубликованный в преддверии Каннского саммита доклад в основном посвящен развитию механизма соглашений об обмене налоговой информацией (TIEAs). Однако в то же время в нем впервые была отмечена актуальность угрозы размывания национальной налогооблагаемой базы в случае использования схем ухода от налогов с помощью иностранных структур и агрессивных практик трансфертного ценообразования [OECD, 2011]. Опубликованный к следующему саммиту «двадцатки» в Лос-Кабосе доклад ОЭСР по налоговым вопросам также затрагивал проблемы, впоследствии включенные в число приоритетов проекта BEPS [OECD, 2012]. Усиление остроты проблемы размывания налоговой базы и перемещения прибыли и растущее понимание необходимости выработки мер для реакции на нее на самом высоком уровне привело к тому, что на саммите «Группы двадцати» в Лос-Кабосе лидеры стран – участниц форума впервые заявили «о необходимости предотвратить размывание налоговой базы и перевод прибыли» и обязались «внимательно следить за работой, ведущейся ОЭСР в данном направлении»³. Включение вопросов BEPS в число приоритетов «двадцатки» также отражает формирование позиции развитых экономик о невозможности решения проблемы размывания налоговой базы без вовлечения в работу большого числа стран, в том числе развивающихся, и выработки единого подхода на глобальном уровне. Активное включение «Группы двадцати» в работу по BEPS совместно с ОЭСР и принятие соответствующих обязательств на уровне лидеров стран привело к значительной активизации процесса разработки коллективных мер. Уже к февралю 2013 г., к встрече министров финансов и глав центральных банков «двадцатки» в Москве, был опубликован доклад «Рассмотрение проблемы снижения налоговой базы и переноса прибыли» [OECD, 2013a]. В докладе отмечается, что часть существующих налоговых правил была разработана многие десятилетия назад. В результате в современной ситуации, когда деятельность компании в какой-либо стра-

³ Итоговая декларация лидеров «Группы двадцати», 19 июня 2012 г. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/supplement/1245> (дата обращения: 07.11.2016).

не обязательно требует физического присутствия, наиболее ценные активы, такие как интеллектуальная собственность, крайне мобильны, а циклы производства товаров и услуг очень сложны с точки зрения определения налоговой базы на каждом этапе, применение таких правил становится затруднительным, а в некоторых случаях и невозможным. Признав необходимость противодействия BEPS, в качестве проблем, вызывающих наибольшее беспокойство, эксперты ОЭСР выделили использование гибридных финансовых инструментов, движение нематериальных активов, развитие цифрового бизнеса, активное включение в цепочки бизнеса низконалоговых юрисдикций, недостаток и низкое качество налоговой информации и ограниченность ресурсов.

Министры финансов «Группы двадцати» высоко оценили доклад ОЭСР, отметив, что борьба с BEPS является важным элементом обеспечения фискальной устойчивости во всех без исключения странах. Министры также приняли обязательство по разработке и реализации коллективных действий для борьбы с угрозой BEPS и передали ОЭСР мандат по подготовке комплексного плана действий к июлю 2013 г. [G20, 2013a].

Опубликованный 18 июля 2013 г. «План действий по борьбе с минимизацией налогообложения и выводением прибыли» [OECD, 2014] (План BEPS) министры финансов «двадцатки» охарактеризовали как «амбициозный и всесторонний». Соответственно, в коммюнике по итогам министерской встречи 20 июля 2013 г. вошло обязательство по принятию необходимых для реализации Плана мер как на национальном, так и на международном уровне, и приглашение всех заинтересованных стран принять участие в совместном проекте ОЭСР и «Группы двадцати» по BEPS [G20, 2013b]. В дальнейшем, как будет показано ниже, План BEPS был одобрен и лидерами «двадцатки».

Основные положения Плана действий по борьбе с минимизацией налогообложения и выводением прибыли

План BEPS является основополагающим документом соответствующего проекта ОЭСР и «Группы двадцати». Пятнадцать мероприятий Плана BEPS предусматривают внедрение ряда инструментов, позволяющих участвующим в реализации плана государствам осуществлять борьбу с перемещением прибыли. При этом данные мероприятия отличаются по уровню согласованности конкретных действий в их рамках между странами. Так, Мероприятия 5, 6, 13 и 14 предполагают разработку определенных «минимальных требований», которые будут исполняться на национальном уровне путем внесения изменений в соответствующее законодательство. В рамках Мероприятий 2 и 4 намечена выработка руководств, подразумевающих меньшую обязательность и большую гибкость при реализации мер на национальном уровне. Мероприятия 3, 6, 7–10 и 12 предполагают определение «наилучшей практики» по тем или иным направлениям. При этом, по крайней мере в некоторых участвующих в Проекте BEPS странах, реализация мер в соответствии с установленной наилучшей практикой не будет обязательной. Отдельно следует рассматривать Мероприятие 15, предполагающее разработку многостороннего инструмента для внесения изменений в двусторонние соглашения об избежании двойного налогообложения⁴. Однако несмотря на различные позиции стран по некоторым положениям Плана BEPS, его подготовку стоит считать важным этапом развития международных принципов и стандартов налогообложения.

Вскоре после опубликования План BEPS был одобрен лидерами «Группы двадцати». На саммите в Санкт-Петербурге они приветствовали запуск совместного с ОЭСР

⁴ G20 monitor: the Chinese 2016 G20 host year. Режим доступа: <https://www.lowyinstitute.org/publications/g20-monitor-chinese-2016-g20-host-year> (дата обращения: 07.11.2016).

проекта, отметив, что «прибыль должна облагаться налогом там, где осуществляются функции, стимулирующие прибыль, и где создается стоимость»⁵.

Кроме того, лидерами было принято Приложение по вопросам налогообложения к Санкт-Петербургской декларации, в котором отражена история проекта BEPS и отмечены фундаментальные изменения правил международного налогообложения, которым должна способствовать его реализация. Среди них:

- «решение проблем, связанных с существованием пробелов между налоговыми системами разных стран, в условиях глубокого уважения к суверенному праву каждого государства самостоятельно определять особенности своей налоговой системы»;
- обеспечение соответствия новых правил принципу обложения прибыли налогом по месту ее генерации;
- повышение прозрачности, в том числе за счет введения универсальной формы отчетности компаний о прибылях перед налоговыми службами во всех странах, где они осуществляют свою деятельность⁶.

План BEPS предусматривал подготовку промежуточных отчетов, содержащих описание конкретных мер, по 7 из 15 мероприятий в 2014 г. и итоговых отчетов по всем мероприятиям – в 2015 г. Данная работа была выполнена в примерном соответствии с планами, в результате чего к сентябрю 2014 г. были подготовлены отчеты по мероприятиям 1, 2, 5, 6, 8, 13 и 15. При этом результаты проекта за 2014 г. были полностью одобрены лидерами стран «Группы двадцати» на саммите в Австралии, однако не получили статуса официально согласованных документов в силу необходимости координации действий по семи указанным направлениям с мероприятиями, завершение работы по которым ожидалось только в 2015 г. Также на саммите в австралийском Брисбене члены «двадцатки» согласовали начало обмена налоговой информацией в автоматическом режиме с 2017 или 2018 г. [G20, 2014]. Автоматический обмен информацией, стандарт которого разработан Глобальным форумом по вопросам прозрачности и обмена информацией в налоговых целях, будет способствовать более эффективной реализации мероприятий в рамках проекта BEPS.

Семь обновленных докладов, а также восемь материалов по оставшимся направлениям Плана BEPS вошли в так называемый итоговый Пакет (BEPS Package).

Итоговый Пакет BEPS был представлен к заключительной встрече министров финансов «Группы двадцати», которая состоялась в Лиме 8 октября 2015 г. Генеральный секретарь ОЭСР Анхель Гурриа назвал деятельность по борьбе с размыванием налогооблагаемой базы и перемещением прибыли, ведущуюся ОЭСР по запросу «двадцатки», самым фундаментальным изменением в системе международного налогообложения за последние сто лет [OECD, 2015a].

В ноябре 2015 г. Пакет BEPS был одобрен лидерами «Группы двадцати» на саммите в Анталье. Также они подчеркнули необходимость мониторинга исполнения принятых решений и с этой целью призвали ОЭСР «разработать инклюзивный механизм с привлечением на равной основе заинтересованных стран и юрисдикций, не входящих в «Группу двадцати», которые приняли обязательства по выполнению Плана BEPS, в том числе развивающихся государств», к началу 2016 г.⁷

⁵ Санкт-Петербургская декларация лидеров «Группы двадцати», сентябрь 2013. Режим доступа: www.ru.g20russia.ru/load/782775267 (дата обращения: 07.11.2016).

⁶ Приложение по вопросам налогообложения к декларации лидеров стран «Группы двадцати». Режим доступа: <http://ru.g20russia.ru/load/782799724> (дата обращения: 07.11.2016).

⁷ Коммюнике лидеров «Группы двадцати» по итогам саммита в Анталье (Турция), 15–16 ноября 2015 г. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/supplement/5037> (дата обращения: 07.11.2016).

Ниже изложены основные меры, реализация которых была намечена в рамках Плана BEPS, и основные результаты, достигнутые к настоящему времени.

Мероприятие 1. Решение проблем в сфере налогообложения цифровой экономики

Мероприятие 1 предполагает разработку мер в отношении налогообложения компаний цифрового сектора на основе тщательного анализа различных бизнес-моделей и цепочек создания стоимости.

Цель Мероприятия 1 состоит в выявлении основных трудностей в применении существующих правил международного налогообложения к компаниям цифрового сектора экономики и разработке эффективных способов решения данных проблем «с помощью целостного подхода и с учетом как прямого, так и косвенного налогообложения» [OECD, 2014]. Планом BEPS в части Мероприятия 1 был предусмотрен анализ следующих вопросов:

- «цифровое» присутствие в другой стране без уплаты налогов ввиду отсутствия представительства согласно существующим нормам;
- определение стоимости, которая создается в результате передачи информации пользователям посредством продажи / оказания цифровых продуктов и услуг;
- определение источника дохода в новых моделях ведения бизнеса;
- обеспечение эффективного взимания НДС и налога на торговую деятельность и оказание услуг при международной торговле цифровыми товарами и услугами.

Было установлено, что цифровая экономика – сложный феномен, значительно усложняющий предотвращение BEPS. Несмотря на выполнение запланированных в рамках Мероприятия 1 действий, работа по данному направлению будет продолжена вплоть до 2020 г. с учетом необходимости отслеживать постоянную эволюцию цифровой экономики и ее возможное влияние на выведение прибыли из-под налогообложения [OECD, 2015b].

Отдельная группа мероприятий (Мероприятия 2–5) Плана BEPS направлена на достижение согласованности на международном уровне в сфере корпоративного налогообложения. Необходимость реализации этих мер обусловлена тем, что в рамках ОЭСР была выявлена необходимость дополнить существующие нормы новыми стандартами с целью минимизации вывода прибыли из-под налогообложения.

Мероприятие 2. Нейтрализация последствий действия гибридных механизмов

Мероприятие 2 направлено на устранение последствий использования гибридных инструментов или субъектов, включая двойное неналогообложение, долгосрочную отсрочку налогообложения или двойной вычет. В рамках Мероприятия 2 было предложено внести изменения в Модельную конвенцию по налогообложению ОЭСР, чтобы ограничить использование гибридных инструментов и субъектов в рамках соглашений об избежании двойного налогообложения, а также выработать новые положения национального законодательства, противодействующие необоснованному получению льгот в случае применения гибридных инструментов. В рамках реализации Плана BEPS работу в рамках Мероприятия 2 предполагалось скоординировать с мероприятиями, касающимися ограничения вычета затрат на выплату процентов, разработки правил для контролируемых иностранных компаний и совершенствования договоров о двойном налогообложении.

К настоящему моменту разработаны два блока конкретных рекомендаций по изменению национального законодательства и внесению дополнений в Модельную конвенцию по налогообложению ОЭСР, выполнение которых позволит минимизировать использование гибридных механизмов для целей BEPS [OECD, 2015b].

Мероприятие 3. Усиление правил деятельности контролируемых иностранных компаний

Мероприятие 3 предполагает ужесточение правил деятельности «контролируемых иностранных компаний» (КИК). Актуальность данного мероприятия обусловлена тем, что во многих странах мира распространена практика вывода прибылей компаний-резидентов на уровень дочерних компаний, зарегистрированных в низконалоговых юрисдикциях. В Плане BEPS отмечается, что помимо стимулирования налогообложения прибыли в стране резидента Мероприятие 3 может также оказывать положительное сопутствующее воздействие, ограничивая перемещение прибыли в низконалоговые юрисдикции третьих стран.

В настоящее время ОЭСР разработаны рекомендации в отношении общих принципов регулирования деятельности КИК, носящие достаточно гибкий характер, которые призваны способствовать минимизации BEPS и при этом не вступают в противоречие с индивидуальными политическими целями выполняющих их стран [OECD, 2015b].

Мероприятие 4. Ограничение уровня минимизации налогообложения путем вычета выплат по процентам и других финансовых платежей

Данное мероприятие предполагает ограничение размывания налогооблагаемой базы путем вычета выплат по процентам и других финансовых платежей. Актуальность данного мероприятия объясняется тем, что вычет процентных расходов для целей налогообложения может привести к ситуации двойного неналогообложения в том случае, если компания привлекает или предоставляет заемное финансирование. Вычет расходов по другим финансовым операциям, таким как финансовые гарантии, может также приводить к схожим проблемам, в том числе в контексте трансфертного ценообразования. Мероприятие 4 предполагало анализ эффективности ограничений на вычет процентных расходов, а также последующую разработку рекомендаций по внесению соответствующих изменений в законодательство. Также была намечена выработка руководства по трансфертному ценообразованию в отношении сделок по предоставлению финансовых гарантий, гарантий исполнения обязательств, производных финансовых инструментов, страховых схем. Работу по данному мероприятию было предложено скоординировать с мерами в отношении использования гибридных инструментов и применения правил о КИК.

В рамках данного мероприятия ОЭСР выявлены наилучшие практики, позволяющие ограничить использование приемов BEPS, основанных на вычете выплат по процентам. Также проводилась работа по совершенствованию механизмов трансфертного ценообразования, предусмотренная данным мероприятием. Эта работа будет продолжена в 2016–2017 гг. [OECD, 2015b].

Мероприятие 5. Более эффективное противодействие неблагоприятной налоговой практике с учетом прозрачности и содержательности

Данное мероприятие Плана BEPS направлено на «более эффективное противодействие неблагоприятной налоговой практике с учетом прозрачности и содержатель-

ности» [OECD, 2014]. Актуальность проблемы обусловлена выводами ОЭСР относительно продолжающейся «гонки уступок», приводящей к снижению ставок налога на прибыль и выводу прибыли международных компаний в низконалоговые юрисдикции. Для решения этой проблемы Планом BEPS предложено вести работу по налаживанию более эффективного обмена налоговой информацией, а также выработке требований к фактическому присутствию для применения налоговых льгот соответствующей юрисдикции. При этом в деятельность по данному направлению было намечено включить в качестве партнеров страны, не являющиеся членами ОЭСР. Итогом данной деятельности должен стать обзор льготных налоговых режимов в странах – членах ОЭСР и не входящих в организацию государствах, а также пересмотр существующих критериев, применяемых для квалификации национального налогового режима как способствующего злоупотреблениям со стороны компаний.

По итогам реализации данного мероприятия разработаны элементы стратегии взаимодействия со странами, не входящими в ОЭСР, в рамках Проекта BEPS. Работа по повышению инклюзивности и обеспечению более качественного мониторинга реализации Проекта BEPS будет продолжена, как и контроль за преференциальными налоговыми режимами [OECD, 2015b].

Следующая группа мероприятий (Мероприятия 6–10) направлена на восстановление последствий и преимуществ международных стандартов. В Плане BEPS отмечается, что несмотря на удовлетворительные результаты применения существующих правил налогообложения во многих случаях, в них «необходимо вносить изменения в целях приближения порядка распределения доходов к экономической деятельности, в результате которой генерируются такие доходы» [OECD, 2014]. Эксперты ОЭСР указывают, что меры в данной сфере помогут решить проблему использования многоступенчатых цепочек владения, в рамках которых осуществляется вхождение третьих стран (т.е. не страны происхождения компании и страны, в которой ею велась генерирующая прибыль деятельность) в двусторонние налоговые режимы, приводящее к созданию филиалов иностранных компаний с минимальной налоговой базой, подставных фирм и схем «искусственного выведения прибылей через соглашения о трансфертном ценообразовании» [OECD, 2014].

Мероприятие 6. Предотвращение злоупотребления договорами

Данное мероприятие направлено на ограничение злоупотреблений соглашениями об избежании двойного налогообложения. ОЭСР в рамках этого мероприятия предложила разработать «положения типового договора и рекомендации относительно структуры внутригосударственных правил по предотвращению предоставления льгот по договорам при ненадлежащих обстоятельствах» [OECD, 2014]. Кроме того, была подчеркнута важность разъяснительной работы, целью которой является информирование соответствующих государственных органов о том, что соглашения об избежании двойного налогообложения не должны использоваться в целях двойного необложения налогом, и определение принципов налоговой политики, которые следует учитывать на государственном уровне перед заключением двусторонних соглашений об избежании двойного налогообложения с другими странами. Работу по указанным направлениям было намечено координировать с разработкой мер в отношении гибридных инструментов.

В настоящее время разработаны предусмотренные данным мероприятием правила в отношении национального законодательства и Модельной конвенции по налогообложению ОЭСР [OECD, 2015b].

Мероприятие 7. Предотвращение искусственного уклонения от статуса постоянного представительства

Основной целью данного мероприятия является предотвращение искусственного уклонения от статуса постоянного представительства. В рамках мероприятия было предложено уточнить определение данного термина в связи с тем, что во многих странах мира национальное законодательство позволяет использовать так называемые коммиссионные соглашения и вводить исключения из статуса «постоянного представительства» на период подготовительных и дополнительных видов деятельности, таким образом создавая возможности для вывода прибылей из налоговых юрисдикций, где фактически осуществляются продажи товаров или услуг.

В рамках реализации данного мероприятия было предложено уточненное определение постоянного представительства, которое будет использоваться в том числе при разработке многостороннего инструмента (Мероприятие 15). Дополнительные руководящие принципы по вопросу атрибутирования прибыли постоянному представительству будут разрабатываться ОЭСР в течение 2016 г. [OECD, 2015b].

Важнейшим блоком работы по восстановлению последствий и преимуществ международных стандартов является совершенствование правил трансфертного ценообразования. Существующие правила во многих случаях используются для вывода прибылей из юрисдикций, в которых осуществляется приносящая их экономическая деятельность. Чаще всего перемещение прибыли происходит путем «перевода нематериальных активов и других мобильных активов по меньшей стоимости; чрезмерной капитализации групп компаний, облагаемых более низкими налогами; и распределения рисков по договорам в юрисдикции с более благоприятными налоговыми режимами с помощью операций, которые вряд ли бы осуществлялись между независимыми сторонами» [OECD, 2014]. На устранения указанных недостатков направлены *Мероприятия 8–10*.

Мероприятие 8. Приведение в соответствие результатов по трансфертному ценообразованию и увеличению капитализации: нематериальные активы

Данный элемент Плана BEPS предполагает разработку правил трансфертного ценообразования, которые будут препятствовать выводу прибыли путем перемещения нематериальных активов внутри группы компаний. В том числе была запланирована разработка нового определения термина «нематериальные активы» и выработка мер по обеспечению надлежащего распределения прибыли при передаче и использовании нематериальных активов. Кроме того, было предложено разработать правила трансфертного ценообразования в отношении передачи нематериальных активов, по которым сложно произвести оценку и приведение «в соответствие руководства по соглашению о взносах на покрытие расходов» [Ibid.].

Мероприятие 9. Приведение в соответствие результатов по трансфертному ценообразованию и увеличению капитализации: риски и капитал

В рамках данного пункта Плана BEPS было запланировано разработать правила трансфертного ценообразования, препятствующие выводу прибыли путем переноса рисков или распределения избыточного капитала между членами группы. В частности, соответствие полученного дохода и произведенной стоимости предполагалось обеспечить посредством недопущения «начисления ненадлежащих прибылей структуре только потому, что она взяла на себя риски или предоставила капитал в рамках договора» [Ibid.]. Работа по данному направлению скоординирована с деятельностью в рамках

Мероприятия 4 (ограничение размывания налогооблагаемой базы путем вычета выплат по процентам и других финансовых платежей).

Мероприятие 10. Приведение в соответствие результатов по трансфертному ценообразованию и увеличению капитализации: другие операции с высокой долей риска

Мероприятие 10 включает разработку мер в отношении сделок с высоким уровнем риска, не затронутых в Мероприятиях 8 и 9. В рамках данного пункта было запланировано дополнить правила трансфертного ценообразования положениями, противодействующими BEPS, «путем уточнения условий, ведущих к реклассификации сделок; уточнения порядка применения методов подтверждения рыночного уровня цен товаров и услуг для целей налогообложения, в частности метода распределения прибыли; введения мер, противодействующих обычным способам размывания налогооблагаемой базы, таким как выплата вознаграждения за оказание управленческих услуг, а также учет для целей налогообложения расходов головной организации»⁸.

30 июля 2013 г. ОЭСР выпустила уточненный проект «Об аспектах трансфертного ценообразования нематериальных активов» (Revised Discussion Draft on the Transfer Pricing Aspects of Intangibles) [OECD, 2013b] для дальнейшего обсуждения, в котором более подробно рассмотрены некоторые вопросы из данного блока мероприятий. В частности, одна из рекомендаций предлагает закрепить положение о том, что юридическое владение объектом интеллектуальной собственности нельзя считать обоснованием права соответствующего владельца на получение дохода от этого объекта интеллектуальной собственности.

Разработка новых правил по Мероприятиям 8–10 в целом завершена. В дальнейшем ОЭСР продолжит разработку мер в отношении трансфертного ценообразования с акцентом на сделках, не затронутых данными мероприятиями, включая финансовые операции [OECD, 2015b].

Последний крупный блок мероприятий (Мероприятия 11–14) направлен на обеспечение прозрачности, усиление достоверности и прогнозируемости. Несмотря на достижение определенных результатов в вопросах прозрачности, для эффективного противодействия BEPS необходима реализация более целостного подхода, совершенствование механизмов сбора информации по размыванию налогооблагаемой базы, выработка требований к раскрытию стратегий налогового планирования, снижение обременительности при подготовке документации.

Мероприятие 11. Создание методик сбора и анализа данных по BEPS и мер по решению данных вопросов

Данное мероприятие касается разработки методик сбора и анализа информации о размывании налогооблагаемой базы и перемещении прибыли. В рамках данного пункта Плана было намечено выявить масштаб распространения BEPS и сопутствующих этому явлению последствий, в том числе побочного влияния на другие страны. Кроме того, было намечено определить новые категории данных, подлежащих сбору, выработать методологии работы как на макро- (по прямым иностранным инвестициям,

⁸ План мероприятий ОЭСР по противодействию размыванию налогооблагаемой базы и выводу прибыли из-под налогообложения (BEPS) – поворотный пункт в истории международного налогового сотрудничества. Ernst & Young, 2013. Режим доступа: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-its-newsletter-october-2013-rus/\\$FILE/EY-its-newsletter-october-2013-rus.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-its-newsletter-october-2013-rus/$FILE/EY-its-newsletter-october-2013-rus.pdf) (дата обращения: 08.11.2016).

платежному балансу и т.д.), так и на микроуровне (данные из финансовой и налоговой отчетности). При этом отдельно отмечается необходимость обеспечения конфиденциальности информации о налогоплательщиках, а также умеренного уровня издержек для налоговых органов и бизнеса.

По итогам реализации данного мероприятия отмечены трудности в доступе к полной, достоверной и качественной информации в отношении BEPS. ОЭСР представлены рекомендации налоговым органам, касающиеся типов, объемов и механизмов сбора информации, необходимой для анализа, мониторинга последствий и оценки эффективности борьбы с BEPS [OECD, 2015b].

Мероприятие 12. Обязательство налогоплательщиков уведомлять о применении агрессивного налогового планирования в своих соглашениях

В обосновании Мероприятия 12 указывается, что налоговые администрации зачастую не имеют полной и качественной информации о стратегиях налогового планирования. Аудиты, являющиеся основным источником получения налоговой информации, не предполагают использования надлежащих механизмов своевременного выявления агрессивного налогового планирования. В этой связи было предложено разработать требования об обязательном раскрытии налогоплательщиками информации о сделках с использованием схем агрессивного налогового планирования. Работа по данному направлению также подразумевает «формирование и внедрение усовершенствованных моделей обмена информацией между налоговыми администрациями о международных налоговых схемах» [OECD, 2014].

По итогам реализации Мероприятия 12 выработаны рекомендации в отношении контроля за агрессивным налоговым планированием, в том числе позволяющие налоговым органам эффективно осуществлять его без введения требования об обязательном раскрытии соответствующей информации налогоплательщиками [OECD, 2015b].

Мероприятие 13. Пересмотр документации о трансфертном ценообразовании

Данное мероприятие направлено на совершенствование требований к документации по трансфертному ценообразованию. В Плане BEPS отмечается, что налоговые органы зачастую испытывают трудности с выявлением полной цепочки создания стоимости. Кроме того, различия в требованиях к документации по трансфертному ценообразованию между странами могут повлечь значительные издержки для бизнеса. Для решения указанной проблемы было предложено разработать универсальные правила по трансфертному ценообразованию. Эксперты ОЭСР полагают, что данные правила должны в обязательном порядке содержать положение о предоставлении транснациональными корпорациями «всем соответствующим государствам необходимой информации, касающейся глобального распределения своих доходов, экономической деятельности и выплаты налогов по каждой стране в общей форме» [OECD, 2014]. Также Мероприятие 13 затрагивает обеспечение межстранового обмена информацией по трансфертному ценообразованию.

В настоящее время в рамках реализации данного мероприятия разработаны новые требования к предоставляемой в налоговые органы информации по трансфертному ценообразованию и соответствующие типовые формы документации. В дальнейшем ОЭСР будет проводить мониторинг исполнения новых требований на национальном уровне [OECD, 2015b].

Мероприятие 14. Создание более эффективных механизмов урегулирования споров

В Плане BEPS отмечено, что разработка и применение новых норм в рамках проекта по борьбе с размыванием налогооблагаемой базы и перемещением прибыли могут создавать неопределенность, в первую очередь для бизнеса, деятельность которого они призваны контролировать. В этой связи важным элементом Плана является совершенствование взаимосогласительной процедуры при заключении соглашений о ценообразовании, в том числе создание механизма решения споров, связанных с применением налоговых соглашений, основанного на использовании арбитража.

По итогам реализации мероприятия все страны – участницы Проекта BEPS обязались следовать общим правилам в отношении процедуры разрешения споров, связанных с налоговыми соглашениями. Мониторинг этого процесса начнется после разработки соответствующей методологии в 2016 г. Кроме того, Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Франция, Германия, Ирландия, Италия, Япония, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Словения, Испания, Швеция, Швейцария, Великобритания и США обязались предусматривать процедуру использования арбитража в своих двусторонних налоговых соглашениях [OECD, 2015b].

Заключительное мероприятие Плана BEPS (Мероприятие 15) выделено в отдельный блок, направленный на скорейшую реализацию остальных пунктов Плана. Отмечается, что результатом работы по реализации Плана станет разработка рекомендаций по совершенствованию национального законодательства, а также внесение ряда изменений в Модельную конвенцию по налогообложению ОЭСР. Тем не менее эти шаги не будут иметь прямого воздействия на двусторонние налоговые соглашения. При изменении каждого их таких соглашений отдельно эффективная реализация мер в отношении BEPS займет слишком много времени. В результате в План BEPS было заложено мероприятие по разработке многостороннего инструмента для внесения изменений в двусторонние налоговые соглашения.

Мероприятие 15. Разработка многостороннего инструмента

В рамках данного мероприятия было предложено провести анализ налогового законодательства и международного права с целью дальнейшей разработки многостороннего инструмента (договора), который позволит различным юрисдикциям на добровольной основе реализовать мероприятия в отношении размывания налогооблагаемой базы и перемещения прибыли и внести соответствующие изменения в их двусторонние соглашения об избежании двойного налогообложения. Итогом данного мероприятия должна стать разработка многостороннего инструмента, позволяющего осуществить эти изменения, к концу 2016 г. [Ibid.].

Текущие результаты и перспективы проекта BEPS

Основными результатами работы в рамках совместного проекта ОЭСР и «Группы двадцати», которые нашли отражение в итоговом пакете BEPS, можно считать:

1) Обширные данные о масштабах размывания налогооблагаемой базы и перемещения прибыли и экономический анализ этого явления.

Анализ показал, что BEPS является серьезным источником беспокойства для большинства стран мира из-за значительного негативного влияния на государственные доходы. Были выработаны новые методологические подходы к экономическому анализу BEPS и эффективности принимаемых мер по противодействию, а также пред-

ставлен ряд рекомендаций в отношении новых инструментов и необходимых данных для контроля за процессом и разработки мер в отношении BEPS в будущем. По итогам работы в рамках Мероприятия 11 было показано, что текущие суммарные потери в налоговых поступлениях вследствие перемещения прибыли колеблются от 4 до 10% их общего объема, т.е. составляют от 100 до 240 млрд долл. США в год. При этом указанное негативное влияние в развивающихся странах в среднем выше, чем в развитых. Кроме того, нормы прибыли филиалов ТНК, расположенных в низконалоговых юрисдикциях, вдвое выше, чем аналогичный среднемировой показатель. Эффективные налоговые ставки для крупных ТНК от 4 до 8,5 п.п. ниже, чем показатель для компаний, осуществляющих операции в рамках только одного национального рынка. Эти и многие другие показатели доказывают широкую распространенность BEPS и актуальность проблемы для большинства стран мира [OECD, 2015c].

2) Совершенствование правил трансфертного ценообразования.

В области трансфертного ценообразования (Мероприятия 8–10) основным результатом стало обновление Руководства ОЭСР по трансфертному ценообразованию, которое теперь содержит четкое указание на то, что анализ трансфертного ценообразования должен в первую очередь основываться на изучении не документов, а реально имеющих место экономических процессов. Пересмотренное руководство содержит разъяснения относительно принципов распределения рисков в рамках группы компаний и учета доходов от интеллектуальной собственности. Признавая трудности при стоимостной оценке интеллектуальной собственности, Руководство предлагает новый подход к оценке стоимости нематериальных активов. Также были усовершенствованы механизмы трансфертного ценообразования, касающиеся производства сырья и услуг с низкой добавленной стоимостью, что имеет первостепенное значение для развивающихся стран. Ведется работа над руководством по использованию методов разделения прибыли в рамках глобальных цепочек создания стоимости [OECD, 2015d].

Важным шагом в направлении обеспечения большей прозрачности операций ТНК является также пересмотр требований к документации по трансфертному ценообразованию в рамках Мероприятия 13. ТНК будут обязаны предоставлять информацию о своих глобальных операциях и политике трансфертного ценообразования в так называемых Master Files, а также более подробную информацию, касающуюся операций на локальных рынках, в Local File. Межстрановой обмен информацией, как ожидается, обеспечит четкое понимание того, где создается прибыль, сосредоточены продажи, сотрудники и активы, где начисляются и платятся налоги. Руководство и механизмы обеспечения надлежащего обмена уже разработаны, и первый основанный на них обмен информацией по трансфертному ценообразованию, как ожидается, состоится в 2017 г. [OECD, 2015e].

3) Совершенствование налоговых соглашений.

В области налоговых соглашений ключевые изменения касаются согласования изменений в Модельную налоговую конвенцию, обеспечивающих использование таких соглашений исключительно для устранения двойного налогообложения, а не включения их в комплексные схемы, направленные на перемещение прибыли в низконалоговые юрисдикции, а также гарантирующих предоставление льгот в соответствии с соглашениями только тем компаниям, которые имеют на них право (Мероприятие 6) [OECD, 2015f].

В рамках реализации Проекта BEPS было уточнено понятие постоянного представительства с учетом сегодняшних экономических и правовых реалий, в которых оно зачастую использовалось в рамках схем по выводу прибыли из-под налогообложения

(Мероприятие 7). Работа по данному направлению все еще продолжается и, как ожидается, будет завершена в 2016 г. [OECD, 2015g].

В рамках реализации Мероприятия 14 были выявлены 11 наилучших практик по упорядочению взаимосогласительной процедуры, согласован минимальный стандарт для обеспечения прогресса в разрешении споров, достигнута договоренность о создании соответствующего механизма мониторинга. Эти решения смогут обеспечить более эффективное и быстрое решение международных налоговых споров по поводу толкования и применения налоговых соглашений. Параллельно большая группа стран – участниц Проекта BEPS обязалась перейти к обязательной возможности использования механизмов арбитража при решении споров [OECD, 2015h]. Также планируется включение положений об арбитражном разбирательстве в многосторонний инструмент, разрабатываемый в рамках Мероприятия 15 [OECD, 2015i].

4) Принципы обеспечения справедливой налоговой конкуренции.

В рамках Мероприятия 5, направленного на обеспечение справедливости преференциальных налоговых режимов, страны – участницы Проекта BEPS провели обзор своих национальных норм и правил, чтобы гарантировать, что они не поощряют и не облегчают вывод прибыли из-под налогообложения. Все страны ОЭСР и «Группы двадцати» одобрили новый подход, согласно которому доход должен облагаться налогом в рамках преференциального режима, только если деятельность, генерирующая доход, осуществляется в той же юрисдикции. Шестнадцать налоговых режимов стран ОЭСР и партнеров по Проекту BEPS⁹ были признаны полностью или частично несоответствующими данному подходу. Эти юрисдикции должны предложить поправки, помогающие устранить данные несоответствия [OECD, 2015j].

5) Преодоление пробелов в национальном законодательстве.

При реализации Проекта BEPS были разработаны типовые правила и выявлены наилучшие практики по отношению к ряду норм национального законодательства, затрагивающих международное налогообложение. К ним относятся типовые положения в отношении гибридных инструментов, которые позволяют скрывать налогооблагаемый доход или получать несколько налоговых вычетов для одного и того же расхода (Мероприятие 2) [OECD, 2015k]. Важным шагом с точки зрения снижения стимулов к выводу прибыли является разработка универсальных принципов в отношении контролируемых иностранных компаний в рамках реализации Мероприятия 3 [OECD, 2015l]. В области налоговых вычетов по процентам (Мероприятие 4) предложено принять универсальный подход, согласно которому налоговые вычеты компаний по процентам и экономически эквивалентным им платежам будут ограничены определенной долей прибыли до вычета процентов, налогов и амортизации (EBITDA) [OECD, 2015m].

6) Меры в области цифровой экономики.

Все меры в рамках реализации Плана BEPS, в частности в отношении статуса постоянного представительства, трансфертного ценообразования и правил для контролируемых иностранных компаний, будут также способствовать реализации Мероприятия 1 (BEPS в цифровой экономике). Эти меры препятствуют отделению доходов от процесса создания добавленной стоимости, что особенно распространено в так называемой цифровой экономике. Например, были разработаны правила, по которым НДС взимается в той стране, где находится потребитель. Эта мера особенно важна для онлайн-бизнеса, поскольку обеспечивает равные условия деятельности для внут-

⁹ Бельгия, Китай, Колумбия, Франция, Венгрия, Израиль, Италия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Испания (плюс отдельно автономные сообщества Испании Страна Басков и Наварра), швейцарский кантон Нидвальден, Турция и Великобритания.

ренных и трансграничных поставщиков. Активно обсуждается использование опыта стран, которые уже ввели упрощенную систему взимания НДС, доказавшую свою эффективность с точки зрения повышения собираемости этого налога. С учетом продолжающейся эволюции цифровой экономики также было решено осуществлять мониторинг соответствующих вызовов, не связанных напрямую с практикой вывода прибыли, с целью возможного принятия согласованных решений в будущем в случае необходимости [OECD, 2015n].

С ноября 2015 г. начался новый этап работы по направлению борьбы с BEPS. Основной акцент в настоящее время ставится на внедрении новых согласованных правил. Некоторые из них фактически вступают в силу сразу после согласования, как, например, обновленное Руководство ОЭСР по трансфертному ценообразованию. Реализация других мер требует внесения изменений в национальное налоговое законодательство, а также двусторонние соглашения [BEPS, 2015a]. При этом совершенствованию двусторонних налоговых соглашений должна способствовать реализация Мероприятия 15 Плана BEPS, предполагающего разработку многостороннего инструмента. Для разработки инструмента была создана рабочая группа, включающая представителей около 90 стран, в том числе России¹⁰, целью которой является подготовка его итоговой версии и начало процедуры присоединения участников до конца 2016 г. [BEPS, 2015b].

Важным приоритетом в настоящее время также является мониторинг имплементации решений в рамках Пакета BEPS. В частности, лидеры «двадцатки» поручили ОЭСР разработать механизм, подразумевающий равноправное участие всех заинтересованных стран, в том числе развивающихся, для контроля за реализацией решений в 2016 г. [G20, 2015].

Как ожидается, сотрудничество ОЭСР и «Группы двадцати» по реализации мер в отношении размывания налогооблагаемой базы и перемещения прибыли в части разработки и уточнения мер будет продолжаться в 2016 и 2017 гг., а завершение реализации проекта, с учетом необходимости вовлечения максимального количества стран и работы по смежным с BEPS направлениям, намечено на 2020 г. [BEPS, 2015b].

Несмотря на очевидные достижения, эффективное взаимодействие ОЭСР и «Группы двадцати» и демонстрацию возможностей «двадцатки» по определению направления действий и стимулированию работы международных институтов, в данном случае ОЭСР, реализация их совместного проекта по борьбе с размыванием налогооблагаемой базы и перемещением прибыли далека от завершения. При этом важное значение приобретает вовлечение в проект стран, не являющихся членами ОЭСР и «двадцатки», поскольку очевидно, что вопросы международного налогообложения будут все более актуальны для них и не смогут быть в полной мере решены без их участия. В этой связи велика вероятность создания новых инструментов и платформ для взаимодействия широкого круга участников по вопросам борьбы с BEPS.

Механизмы участия государств, не входящих в ОЭСР и «Группу двадцати», в проекте BEPS

Как уже было отмечено, в рамках совместного проекта по противодействию BEPS страны – члены «Группы двадцати» и ОЭСР впервые в качестве равноправных партнеров участвовали в пересмотре глобальных принципов налогообложения. В результате

¹⁰ Work underway for the development of the BEPS Multilateral Instrument, OECD. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/treaties/work-underway-for-the-development-of-the-beps-multilateral-instrument.htm> (дата обращения: 07.11.2016).

помимо стран ОЭСР в работу были включены другие ведущие экономики мира, в первую очередь страны БРИКС.

Кроме того, в процесс выработки решений в отношении BEPS были активно вовлечены через различные механизмы развивающиеся страны, не являющиеся членами ОЭСР и «двадцатки». Они принимали участие как непосредственно в обсуждениях проекта на встречах Комитета ОЭСР по бюджетно-финансовым вопросам (OECD Committee on Fiscal Affairs) и его рабочих групп, так и в региональных консультационных встречах, объединивших страны Африки, Азиатско-Тихоокеанского региона, Латинской Америки и Карибского бассейна, Восточной Европы и Центральной Азии. В результате напрямую в работу по проекту BEPS оказались вовлечены более 60 государств. Этот факт ознаменовал важнейшее изменение принципов глобального управления в налоговой сфере, которая ранее неизменно оставалась полем деятельности исключительно для стран – членов ОЭСР¹¹.

Напрямую в работе Комитета ОЭСР по бюджетно-финансовым вопросам участвуют 14 развивающихся стран: Азербайджан, Албания, Бангладеш, Вьетнам, Грузия, Кения, Марокко, Нигерия, Перу, Сенегал, Тунис, Филиппины, Хорватия и Ямайка¹².

Региональные консультации проводились совместно с региональными институтами, занимающимися налоговыми вопросами, включая Африканский форум налоговой администрации (African Tax Administration Forum, ATAF), Центр подготовки руководителей налоговых управлений и обсуждения вопросов налогообложения (Centre de Rencontres et d'Etudes des Dirigeants des Administrations Fiscales, CREDAF), Европейскую организацию налоговых администраций (Intra-European Organisation of Tax Administrations, IOТА), Межамериканский центр налоговых администраций (Inter-American Center of Tax Administrations, CIAT), и крупнейшими международными организациями, в том числе ООН, МВФ и Всемирным банком. Первый раунд консультаций состоялся в начале 2015 г. В нем приняла участие 61 страна, включая нескольких членов ОЭСР и «Группы двадцати» (Бразилию, Китай, Индию, Индонезию, Испанию, Корею, Турцию, Францию, Японию) и ряд развивающихся государств из разных регионов мира. Во втором раунде консультаций, прошедшем в 3-м квартале 2015 г., участвовало еще больше стран¹³. Участие развивающихся стран способствовало укреплению универсального характера вырабатываемых мер и более полному отражению интересов всех затронутых проблемой BEPS сторон в результатах проекта. Также активное участие в реализации проекта принимает Европейская комиссия, проводящая параллельно работу, направленную на совершенствование налогового законодательства ЕС [BEPS, 2015a].

В феврале 2016 г. ОЭСР представило новый механизм участия заинтересованных стран в работе по проекту BEPS (Inclusive Framework), разработанный по поручению «Группы двадцати». В рамках этого механизма предполагается формализовать участие не являющихся членами ОЭСР и «Группы двадцати» стран во встречах Комитета ОЭСР по бюджетно-финансовым вопросам на равноправных условиях. Это позволит всем заинтересованным участникам завершить разработку мер, предлагаемых к реализации в рамках проекта, и в дальнейшем осуществлять их пересмотр и мониторинг исполнения.

¹¹ G20 monitor: the Chinese 2016 G20 host year. Режим доступа: <https://www.lowyinstitute.org/publications/g20-monitor-chinese-2016-g20-host-year> (дата обращения: 07.11.2016).

¹² Developing countries and BEPS. OECD. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/developing-countries-and-beps.htm> (дата обращения: 08.11.2016).

¹³ Ibid.

Новый механизм в первую очередь займется оценкой прогресса в области минимизации неблагоприятной налоговой практики, злоупотреблений налоговыми соглашениями, обмена информацией в сфере трансфертного ценообразования и совершенствования инструментов разрешения международных налоговых споров. Также в рамках механизма будет продолжен сбор данных по налоговым проблемам цифровой экономики и экономическому влиянию Пакета BEPS. Для облегчения реализации мер по борьбе с BEPS в развивающихся странах участники механизма займутся разработкой индивидуальных руководств, направленных на решение первоочередных задач в этой сфере с учетом национальных приоритетов¹⁴. В конце февраля 2016 г. создание нового механизма было одобрено министрами финансов «Группы двадцати», которые призвали все заинтересованные страны принять активное участие в его работе [G20, 2016]. Предполагалось, что первая встреча в рамках нового механизма пройдет в Киото (Япония) в июне 2016 г.¹⁵

Указанная встреча состоялась 30 июня – 1 июля 2016 г. Помимо ранее принимавших участие в Проекте BEPS стран (члены «Группы двадцати» и ОЭСР), участие в ней приняли еще 36 юрисдикций, обязавшихся реализовывать согласованные меры по борьбе с размыванием налогооблагаемой базы и перемещением прибыли на национальном уровне. Таким образом, общее количество участников Проекта достигло 82. Кроме того, еще 21 юрисдикция выразила намерение присоединиться к Проекту в ближайшее время¹⁶.

К августу 2016 г. число участников механизма Inclusive Framework достигло 85¹⁷.

Таким образом, в рамках Проекта BEPS активную роль играют не только государства-члены инициатора и основного исполнителя – ОЭСР и «Группы двадцати», но и другие страны. Для этого ОЭСР активно задействует механизмы придания странам, не являющимся членами организации, статуса ключевых партнеров, позволяющего активно вовлекать эти государства в процесс выработки и распространения новых стандартов и норм. Важным инструментом интеграции максимального числа стран в процесс выработки мер в отношении BEPS также являются механизмы региональных консультаций, онлайн-консультаций и других встреч с участием их представителей.

Позиция бизнеса по BEPS

В Проект BEPS также активно включены негосударственные структуры. За время его реализации, т.е. менее чем за три года, было получено более 1400 развернутых комментариев от представителей бизнеса, некоммерческого сектора и научного сообщества. Состоялось 11 широких общественных обсуждений, причем для обеспечения прозрачности процесса были организованы их прямые трансляции. Основным резуль-

¹⁴ All interested countries and jurisdictions to be invited to join global efforts led by the OECD and G20 to close international tax loopholes. OECD. Режим доступа: <http://www.oecd.org/ctp/all-interested-countries-and-jurisdictions-to-be-invited-to-join-global-efforts-led-by-the-oecd-and-g20-to-close-international-tax-loopholes.htm> (дата обращения: 08.11.2016).

¹⁵ Ibid.

¹⁶ First meeting of the new inclusive framework to tackle Base Erosion and Profit Shifting marks a new era in international tax co-operation. OECD. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/beps/first-meeting-of-the-new-inclusive-framework-to-tackle-base-erosion-and-profit-shifting-marks-a-new-era-in-international-tax-co-operation.htm> (дата обращения: 08.11.2016).

¹⁷ BEPS Members. OECD. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf> (дата обращения: 08.11.2016).

татом общественных консультаций стал более широкий учет позиции представителей бизнеса из участвующих в Проекте BEPS стран при разработке конкретных мер в рамках его реализации. В частности, было указано на недопущение избыточного регулирования, когда в сферу действия новых норм и правил могут попадать небольшие компании, не вовлеченные в схемы вывода прибыли за рубеж [BEPS, 2015a].

Также широкая дискуссия развернулась по поводу раскрытия налоговыми органами информации. В частности, позиция представителей бизнеса стран ОЭСР, объединенных в рамках Консультативного комитета ОЭСР по вопросам бизнеса и промышленности (ВИАС), заключается в необходимости максимальной защиты данных, предоставляемых компаниями [ВИАС, 2016]. Существуют опасения, что информация, которая должна быть доступна только налоговым органам, может, в силу политических причин или возникновения конфликтных ситуаций между конкретными компаниями и властями стран их присутствия, стать общедоступной, что может нанести ущерб бизнесу¹⁸. В то же время представители Консультативного комитета по делам профсоюзов (ТУАС) при ОЭСР озвучивают беспокойство относительно недоступности налоговой информации широкому кругу заинтересованных сторон¹⁹. Некоторые представители деловых кругов высказывали опасения, что имплементация договоренностей в рамках Проекта BEPS будет неполной и неравномерной в разных странах, что приведет к длительному периоду неопределенности и возникновению многочисленных спорных ситуаций для бизнеса²⁰. Также отмечается, что в настоящее время отсутствует четкая и понятная система индикаторов для атрибутирования (отнесения) доходов к конкретным налоговым юрисдикциям. Ее разработка запланирована, в частности, в рамках мероприятий BEPS по трансфертному ценообразованию, однако, несмотря на очевидные плюсы, может привести к фундаментальному изменению подходов к международному налогообложению, создав неопределенность для бизнеса и налоговых органов²¹.

Тем не менее в целом Проект BEPS считается своевременным и необходимым всеми заинтересованными сторонами. Так, упомянутый выше ВИАС рассматривает деятельность в отношении BEPS, осуществляемую ОЭСР в соответствии с мандатом «Группы двадцати», как возможность укрепить доверие государственного и частного сектора к системе корпоративного налогообложения. Вместе с тем представители ВИАС отмечают необходимость учета всего спектра ожидаемых и ненамеренных последствий реализации новых стандартов налогообложения, а также взаимосвязи между различными мероприятиями Плана BEPS²².

Наибольшее опасение делового сообщества ОЭСР вызывает недостаточная изученность экономического влияния предлагаемых мер. В частности, возможно общее снижение деловой активности в некоторых странах в силу применения более строгого налогового законодательства и ограничение легальных экономических операций, способствующих повышению эффективности рынков. Соответственно, ВИАС указывает

¹⁸ G20 monitor: the Chinese 2016 G20 host year. Режим доступа: <https://www.lowyinstitute.org/publications/g20-monitor-chinese-2016-g20-host-year> (дата обращения: 07.11.2016).

¹⁹ Submission to the “Bureau Plus” of the OECD Committee on Fiscal Affairs TUAC comments on the implementation of the OECD/G20 Base Erosion Profit Shifting (BEPS) Action Plan. Режим доступа: http://www.tuac.org/en/public/e-docs/00/00/0F/D4/document_doc.phtml (дата обращения: 07.11.2016).

²⁰ Navigating BEPS: What the tax function of today needs to know for tomorrow. Режим доступа: http://www.grantthornton.global/globalassets/1.-member-firms/global/insights/article-pdfs/2015/navigating-beps--head-of-tax_final_hi-res.pdf (дата обращения: 08.11.2016).

²¹ G20 monitor: the Chinese 2016 G20 host year. Режим доступа: <https://www.lowyinstitute.org/publications/g20-monitor-chinese-2016-g20-host-year> (дата обращения: 07.11.2016).

²² International taxation and BEPS. Режим доступа: <http://biac.org/focus-areas/international-taxation/> (дата обращения: 08.11.2016).

на необходимость увязки целей Проекта BEPS и задач обеспечения экономического роста на основе увеличения трансграничной торговли и инвестиций [BIAC, 2015]. Кроме того, представители бизнеса поддерживают высказанное министрами финансов «двадцатки» предложение о разработке рамочного руководства по обеспечению и мониторингу реализации решений в рамках борьбы с размыванием налогооблагаемой базы. Отсутствие подобного руководства может, в силу новизны и сложности большинства разработанных мер, привести к созданию неравных условий для бизнеса в разных странах, повышению издержек соответствия новым правилам, росту неопределенности для бизнеса и увеличению количества случаев двойного налогообложения. Еще одной негативной стороной реализации проекта может стать чрезмерно широкий масштаб большинства предлагаемых мер, расширяющий сферу регулирования за пределы непосредственно относящейся к размыванию налогооблагаемой базы и перемещению прибыли деятельности и затрудняющий, таким образом, универсальную и эффективную реализацию Плана BEPS. Наконец, беспокойство бизнеса вызывает стремление некоторых стран как можно быстрее обеспечить в полной мере внедрение норм, препятствующих BEPS, в национальное законодательство. Негативным последствием такого шага может стать реализация не до конца выверенных решений. Так, например, вопрос распределения прибыли применительно к постоянным представительствам (Мероприятие 7) является весьма сложным, и на уровне ОЭСР была достигнута договоренность о необходимости его дальнейшей проработки²³.

Однако необходимо еще раз подчеркнуть, что с самого начала работы над Проектом BEPS представители делового сообщества поддерживали ее необходимость. Многочисленные замечания и рекомендации, в частности представленные BIAC, направлены в конечном счете на обеспечение комплексного и эффективного решения проблемы размывания налоговой базы и перемещения прибыли.

Заключение

Деятельность в отношении BEPS является одним из самых успешных направлений работы «Группы двадцати». За короткий срок по этому приоритету, до недавнего времени отсутствующему в повестке дня международных институтов, удалось добиться ощутимых практических результатов. «Двадцатка» смогла не только повысить свою легитимность в качестве важнейшего института глобального экономического управления, обеспечив согласование единых позиций стран-членов по широкому кругу вопросов, но и успешно выполнила функцию лидера, придав импульс активному включению ОЭСР в работу по данному направлению. В настоящее время Проект BEPS является примером наиболее эффективного взаимодействия двух институтов.

Работа в отношении BEPS еще далека от завершения. Различные трактовки стандартов BEPS, риски усиления налоговой конкуренции между странами и повышения общей налоговой нагрузки на бизнес являются проблемами, для которых предстоит найти решения. В этой связи положительную роль играет проводимая ОЭСР и «Группой двадцати» политика, направленная на участие в разработке и дальнейшей реализации на страновом уровне мер в отношении BEPS государств, не являющихся членами двух этих институтов, в том числе развивающихся стран, а также представителей частного сектора. Дальнейшее привлечение заинтересованных сторон в открытом и про-

²³ Final BEPS Project Recommendations: Position Summary, January 2016. Режим доступа: <http://biac.org/wp-content/uploads/2016/01/2016-BIAC-BEPS-Project-Recommendations.pdf> (дата обращения: 08.11.2016).

зрачном формате и стремление к учету их интересов позволит ОЭСР и «двадцатке» не только успешно решать проблему размывания налогооблагаемой базы и перемещения прибыли, но и придать стимул другим реформам в сфере международного налогообложения для реализации целей обеспечения глобального роста и развития.

Литература

BEPS (2015a) OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Final Reports. Information Brief. Режим доступа: <http://www.oecd.org/ctp/beps-reports-2015-information-brief.pdf> (дата обращения: 08.11.2016).

BEPS (2015b) OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Explanatory Statement. Final Reports. Режим доступа: <https://www.oecd.org/ctp/beps-explanatory-statement-2015.pdf> (дата обращения: 08.11.2016).

BIAC (2015) BEPS Position Paper, December. Режим доступа: <http://biac.org/wp-content/uploads/2015/12/BIAC-Position-Paper-December-2015.pdf> (дата обращения: 08.11.2016).

BIAC (2016) BIAC Statement to Annual Consultation with OECD Ambassador. Режим доступа: <http://biac.org/wp-content/uploads/2016/01/2016-BIAC-Statement-to-Ambassadors1.pdf> (дата обращения: 08.11.2016).

G20 (2010) Multi-Year Action Plan on Development Seoul, November 12. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-development.html> (дата обращения: 08.11.2016).

G20 (2013a) Communiqué of Meeting of G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, Moscow, February 16. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0216-finance.html> (дата обращения: 08.11.2016).

G20 (2013b) Communiqué of Meeting of G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, Moscow, July 20. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0720-finance.html> (дата обращения: 08.11.2016).

G20 (2014) G20 Leaders' Communiqué, Brisbane, November 16. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2014/2014-1116-communication.html> (дата обращения: 08.11.2016).

G20 (2015) G20 Leaders' Communiqué, Antalya, Turkey, November 16. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2015/151116-communication.html> (дата обращения: 08.11.2016).

G20 (2016) Communiqué G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting. Режим доступа: http://www.g20.org/English/Documents/Current/201603/t20160302_2182.html (дата обращения: 08.11.2016).

OECD (1998) Harmful Tax Competition, An emerging Global Issue. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf> (дата обращения: 07.11.2016).

OECD (2011) Tax Transparency 2011: Report on Progress. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/transparency/48981620.pdf> (дата обращения: 08.11.2016).

OECD (2012) Progress Report to the G20 Los Cabos, Mexico, June. Режим доступа: http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/G20_Progress_Report_June_2012.pdf (дата обращения: 08.11.2016).

OECD (2013a) Addressing Base Erosion and Profit Shifting, July 16. Режим доступа: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/addressing-base-erosion-and-profit-shifting-russian-version_9789264201262-ru (дата обращения: 08.11.2016).

OECD (2013b) Revised Discussion Draft On Transfer Pricing Aspects of Intangibles. Режим доступа: <http://www.oecd.org/ctp/transfer-pricing/revised-discussion-draft-intangibles.pdf> (дата обращения: 08.11.2016).

OECD (2014) Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, April 10. Режим доступа: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/action-plan-on-base-erosion-and-profit-shifting-russian-version_9789264207837-ru (дата обращения: 08.11.2016).

OECD (2015a) OECD Presents Outputs of OECD/G20 BEPS Project for Discussion at G20 Finance Ministers Meeting. Режим доступа: <http://www.oecd.org/ctp/oecd-presents-outputs-of-oecd-g20-beps-project-for-discussion-at-g20-finance-ministers-meeting.htm> (дата обращения: 08.11.2016).

OECD (2015b) OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Executive Summaries. Final Reports. Режим доступа: <http://www.oecd.org/ctp/beps-reports-2015-executive-summaries.pdf> (дата обращения: 08.11.2016).

OECD (2015c) Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 – 2015 Final Report. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/measuring-and-monitoring-beps-action-11-2015-final-report-9789264241343-en.htm> (дата обращения: 08.11.2016).

OECD (2015d) Aligning Transfer Pricing Outcomes with Value Creation, Actions 8-10 – 2015 Final Reports. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/aligning-transfer-pricing-outcomes-with-value-creation-actions-8-10-2015-final-reports-9789264241244-en.htm> (дата обращения: 08.11.2016).

OECD (2015e) Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting, Action 13 – 2015 Final Report. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting-action-13-2015-final-report-9789264241480-en.htm> (дата обращения: 08.11.2016).

OECD (2015f) Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances, Action 6 – 2015 Final Report. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/preventing-the-granting-of-treaty-benefits-in-inappropriate-circumstances-action-6-2015-final-report-9789264241695-en.htm> (дата обращения: 08.11.2016).

OECD (2015g) Preventing the Artificial Avoidance of Permanent Establishment Status, Action 7 – 2015 Final Report. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/preventing-the-artificial-avoidance-of-permanent-establishment-status-action-7-2015-final-report-9789264241220-en.htm> (дата обращения: 08.11.2016).

OECD (2015h) Making Dispute Resolution Mechanisms More Effective, Action 14 – 2015 Final Report. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/making-dispute-resolution-mechanisms-more-effective-action-14-2015-final-report-9789264241633-en.htm> (дата обращения: 08.11.2016).

OECD (2015i) Developing a Multilateral Instrument to Modify Bilateral Tax Treaties, Action 15 – 2015 Final Report. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/developing-a-multilateral-instrument-to-modify-bilateral-tax-treaties-action-15-2015-final-report-9789264241688-en.htm> (дата обращения: 08.11.2016).

OECD (2015j) Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5 – 2015 Final Report. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/countering-harmful-tax-practices-more-effectively-taking-into-account-transparency-and-substance-action-5-2015-final-report-9789264241190-en.htm> (дата обращения: 08.11.2016).

OECD (2015k) Neutralising the Effects of Hybrid Mismatch Arrangements, Action 2 – 2015 Final Report. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/neutralising-the-effects-of-hybrid-mismatch-arrangements-action-2-2015-final-report-9789264241138-en.htm> (дата обращения: 08.11.2016).

OECD (2015l) Designing Effective Controlled Foreign Company Rules, Action 3 – 2015 Final Report. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/designing-effective-controlled-foreign-company-rules-action-3-2015-final-report-9789264241152-en.htm> (дата обращения: 08.11.2016).

OECD (2015m) Limiting Base Erosion Involving Interest Deductions and Other Financial Payments, Action 4 – 2015 Final Report. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/limiting-base-erosion-involving-interest-deductions-and-other-financial-payments-action-4-2015-final-report-9789264241176-en.htm> (дата обращения: 08.11.2016).

OECD (2015n) Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 – 2015 Final Report. Режим доступа: <http://www.oecd.org/tax/addressing-the-tax-challenges-of-the-digital-economy-action-1-2015-final-report-9789264241046-en.htm> (дата обращения: 08.11.2016).

BEPS Action Plan: Global Tax Cooperation

A. Shelepov

Andrey Shelepov – Researcher, Center for International Institutions Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 11 Prechistenskaya naberezhnaya, 119034 Moscow, Russian Federation; E-mail: shelepov-av@ranepa.ru

Abstract

Given the dynamics of economic and financial globalization, national tax authorities often do not have adequate tools to effectively combat tax avoidance practices that exploit gaps in the existing tax rules. To address the global problem of tax base erosion and profit shifting (BEPS), the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the Group of 20 (G20) have consolidated their efforts on an equal footing. Their joint BEPS Action Plan allowed to involve more than 100 countries, both developing and advanced, in designing and implementing rules aimed at aligning the generation of profits and their taxation and increasing the predictability, transparency and flexibility of the international tax environment for business.

This article examines the history of the BEPS project, emphasizing the mode of OECD – G20 engagement in global tax governance, describes the key recommendations made by international institutions to tackle BEPS and forecasts further developments in the area. The author pays special attention to the mechanisms designed to stimulate participation by non-OECD and non-G20 members in the BEPS project and the stance of business on the proposed reforms. He concludes that the work on BEPS is far from finished. Different interpretations of standards, risks of strengthening tax competition between countries and potentially excessive tax burdens on businesses should be addressed. In this regard, OECD and G20 should strengthen their efforts to ensure the participation of developing countries and the private sector, which would stimulate other reforms in international taxation to support global growth and development.

Key words: base erosion and profit shifting; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD); Group of 20 (G20); taxation; multinational enterprises

References

BEPS (2015a) *OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*. Final Reports. Information Brief. Available at: <http://www.oecd.org/ctp/beps-reports-2015-information-brief.pdf> (accessed 08 November 2016).

BEPS (2015b) *OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*. Explanatory Statement. Final Reports. Available at: <https://www.oecd.org/ctp/beps-explanatory-statement-2015.pdf> (accessed 08 November 2016).

BIAC (2015) *BEPS Position Paper*, December. Available at: <http://biac.org/wp-content/uploads/2015/12/BIAC-Position-Paper-December-2015.pdf> (accessed 08 November 2016).

BIAC (2016) *BIAC Statement to Annual Consultation with OECD Ambassador*. Available at: <http://biac.org/wp-content/uploads/2016/01/2016-BIAC-Statement-to-Ambassadors1.pdf> (accessed 08 November 2016).

G20 (2010) *Multi-Year Action Plan on Development Seoul*, November 12. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-development.html> (accessed 08 November 2016).

G20 (2013a) *Communiqué of Meeting of G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*, Moscow, February 16. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0216-finance.html> (accessed 08 November 2016).

G20 (2013b) *Communiqué of Meeting of G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*, Moscow, July 20. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0720-finance.html> (accessed 08 November 2016).

G20 (2014) *G20 Leaders' Communiqué*, Brisbane, November 16. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2014/2014-1116-communique.html> (accessed 08 November 2016).

G20 (2015) *G20 Leaders' Communiqué*, Antalya, Turkey, November 16. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2015/151116-communique.html> (accessed 08 November 2016).

G20 (2016) *Communiqué G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting*. Available at: http://www.g20.org/English/Documents/Current/201603/t20160302_2182.html (accessed 08 November 2016).

OECD (1998) *Harmful Tax Competition, An emerging Global Issue*. Available at: <http://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf> (accessed 08 November 2016).

OECD (2011) *Tax Transparency 2011: Report on Progress*. Available at: <http://www.oecd.org/tax/transparency/48981620.pdf> (accessed 08 November 2016).

OECD (2012) *Progress Report to the G20 Los Cabos, Mexico, June*. Available at: http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/G20_Progress_Report_June_2012.pdf (accessed 08 November 2016).

OECD (2013a) *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*, July 16. Available at: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/addressing-base-erosion-and-profit-shifting-russian-version_9789264201262-ru (accessed 08 November 2016).

OECD (2013b) *Revised Discussion Draft On Transfer Pricing Aspects of Intangibles*. Available at: <http://www.oecd.org/ctp/transfer-pricing/revised-discussion-draft-intangibles.pdf> (accessed 08 November 2016).

OECD (2014) *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, April 10. Available at: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/action-plan-on-base-erosion-and-profit-shifting-russian-version_9789264207837-ru (accessed 08 November 2016).

OECD (2015a) *OECD Presents Outputs of OECD/G20 BEPS Project for Discussion at G20 Finance Ministers Meeting*. Available at: <http://www.oecd.org/ctp/oecd-presents-outputs-of-oecd-g20-beps-project-for-discussion-at-g20-finance-ministers-meeting.htm> (accessed 08 November 2016).

OECD (2015b) *OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*. Executive Summaries. Final Reports. Available at: <http://www.oecd.org/ctp/beps-reports-2015-executive-summaries.pdf> (accessed 08 November 2016).

OECD (2015c) *Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 – 2015 Final Report*. Available at: <http://www.oecd.org/tax/measuring-and-monitoring-beps-action-11-2015-final-report-9789264241343-en.htm> (accessed 08 November 2016).

OECD (2015d) *Aligning Transfer Pricing Outcomes with Value Creation, Actions 8-10 – 2015 Final Reports*. Available at: <http://www.oecd.org/tax/aligning-transfer-pricing-outcomes-with-value-creation-actions-8-10-2015-final-reports-9789264241244-en.htm> (accessed 08 November 2016).

OECD (2015e) *Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting, Action 13 – 2015 Final Report*. Available at: <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting-action-13-2015-final-report-9789264241480-en.htm> (accessed 08 November 2016).

OECD (2015f) *Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances, Action 6 – 2015 Final Report*. Available at: <http://www.oecd.org/tax/preventing-the-granting-of-treaty-benefits-in-inappropriate-circumstances-action-6-2015-final-report-9789264241695-en.htm> (accessed 08 November 2016).

OECD (2015g) *Preventing the Artificial Avoidance of Permanent Establishment Status, Action 7 – 2015 Final Report*. Available at: <http://www.oecd.org/tax/preventing-the-artificial-avoidance-of-permanent-establishment-status-action-7-2015-final-report-9789264241220-en.htm> (accessed 08 November 2016).

OECD (2015h) *Making Dispute Resolution Mechanisms More Effective, Action 14 – 2015 Final Report*. Available at: <http://www.oecd.org/tax/making-dispute-resolution-mechanisms-more-effective-action-14-2015-final-report-9789264241633-en.htm> (accessed 08 November 2016).

OECD (2015i) *Developing a Multilateral Instrument to Modify Bilateral Tax Treaties, Action 15 – 2015 Final Report*. Available at: <http://www.oecd.org/tax/developing-a-multilateral-instrument-to-modify-bilateral-tax-treaties-action-15-2015-final-report-9789264241688-en.htm> (accessed 08 November 2016).

OECD (2015j) *Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5 – 2015 Final Report*. Available at: <http://www.oecd.org/tax/countering-harmful-tax-practices-more-effectively-taking-into-account-transparency-and-substance-action-5-2015-final-report-9789264241190-en.htm> (accessed 08 November 2016).

OECD (2015k) *Neutralising the Effects of Hybrid Mismatch Arrangements, Action 2 – 2015 Final Report*. Available at: <http://www.oecd.org/tax/neutralising-the-effects-of-hybrid-mismatch-arrangements-action-2-2015-final-report-9789264241138-en.htm> (accessed 08 November 2016).

OECD (2015l) *Designing Effective Controlled Foreign Company Rules, Action 3 – 2015 Final Report*. Available at: <http://www.oecd.org/tax/designing-effective-controlled-foreign-company-rules-action-3-2015-final-report-9789264241152-en.htm> (accessed 08 November 2016).

OECD (2015m) *Limiting Base Erosion Involving Interest Deductions and Other Financial Payments, Action 4 – 2015 Final Report*. Available at: <http://www.oecd.org/tax/limiting-base-erosion-involving-interest-deductions-and-other-financial-payments-action-4-2015-final-report-9789264241176-en.htm> (accessed 08 November 2016).

OECD (2015n) *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 – 2015 Final Report*. Available at: <http://www.oecd.org/tax/addressing-the-tax-challenges-of-the-digital-economy-action-1-2015-final-report-9789264241046-en.htm> (accessed 08 November 2016).

Сотрудничество ОЭСР и «Группы двадцати» в целях повышения качества корпоративного управления¹

М.В. Ларионова, Т.А. Ланьшина

Ларионова Марина Владимировна — д.полит.н., к.филол.н., директор и ведущий научный сотрудник Центра исследований международных институтов, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС); Российская Федерация, 119034 Москва, Пречистенская наб., д. 11; E-mail: larionova-mv@ranepa.ru

Ланьшина Татьяна Александровна — научный сотрудник Центра экономического моделирования энергетики и экологии ИПЭИ РАНХиГС; научный сотрудник Центра отраслевых исследований ИСКРАН; Российская Федерация, 119571 Москва, просп. Вернадского, д. 82, стр. 1; E-mail: lanshina@ranepa.ru

В статье проведен анализ эволюции «Принципов корпоративного управления ОЭСР» с учетом экономических условий, в которых происходила трансформация документа, а также контент-анализ ключевых изменений его последней (третьей) версии, принятой в 2015 г. Отмечено, что в третьей редакции Принципов отражены важнейшие вызовы последних лет, касающиеся роли фондовых бирж в корпоративном управлении, раскрытия информации, управления рисками и т.д. Однако в целом сохранена ориентация на максимизацию прибыли при недостаточном внимании к балансу интересов всех заинтересованных сторон и аспектам корпоративного управления, связанным с качеством жизни. Вовлечение стран «Группы двадцати» в процесс выработки новых принципов корпоративного управления не привело к кардинальным изменениям в структуре или содержании документа.

В центре внимания авторов находится сотрудничество ОЭСР и стран «Группы двадцати», в особенности тех, которые не являются членами ОЭСР, в процессе пересмотра «Принципов корпоративного управления ОЭСР» в 2013–2015 гг. Выявлены три основных механизма такого сотрудничества: (1) обсуждение вопросов корпоративного управления в рамках региональных круглых столов и прочих международных мероприятий, посвященных проблемам корпоративного управления; (2) участие в онлайн-консультациях и (3) участие в экспертизах ОЭСР. На примере шести стран — Бразилии, России, Индии, Китая, ЮАР и Индонезии — исследовано участие стран «Группы двадцати», не имеющих членства в ОЭСР, в разработке третьей редакции принципов корпоративного управления. Выявлено, что среди выбранных для исследования стран наиболее активным участником обновления документа стала Бразилия, представители которой активно осуществляли взаимодействие с ОЭСР через все перечисленные механизмы сотрудничества. Также значительный вклад внесли Китай, Индия, Индонезия и Россия. Наименее активным участником была ЮАР.

Ключевые слова: корпоративное управление; «Группа двадцати»; ОЭСР; Бразилия; Россия; Индия; Китай; ЮАР; Индонезия

¹ Публикация подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы «Сравнительный анализ опыта участия стран — нечленов ОЭСР в процессе выработки и имплементации отдельных механизмов Организации (Принципов корпоративного управления «Группы двадцати» / ОЭСР, Рамочной концепции в области инвестиций ОЭСР, Плана действий ОЭСР по размыванию налогооблагаемой базы и перемещению прибыли)» (2016 г.) Центра исследований международных институтов РАНХиГС.

Материал поступил в редакцию в июне 2016 г.

Введение

Первая редакция «Принципов корпоративного управления ОЭСР» была принята еще в 1999 г. Целью документа являлось содействие странам – членам ОЭСР и странам, не являющимся членами ОЭСР, в проведении оценки и в совершенствовании правовых, институциональных и нормативных основ корпоративного управления, а также в разработке рекомендаций для различных участников процесса корпоративного управления, например, для инвесторов и фондовых бирж. Принципы ОЭСР практически сразу легли в основу большинства инициатив в сфере корпоративного управления, причем не только в странах – членах данной организации. К настоящему моменту принципы получили широкое распространение в различных странах, включая Россию, где были приняты такие документы, как Социальная хартия российского бизнеса и Хартия корпоративной и деловой этики, а также Руководство по социальной ответственности (международный стандарт ISO 26000). Помимо этого, документ стал одним из двенадцати ключевых стандартов устойчивости финансовых систем Совета по финансовой стабильности (СФС); Всемирный банк начал использовать его при составлении отчетов о соблюдении стандартов и правил корпоративного управления. Популярность принципов, вышедшая далеко за пределы ОЭСР, стала примером того, как не очень инклюзивная межгосударственная организация может создать документ, в процесс внедрения и развития которого в дальнейшем будут вовлечены самые разные страны и организации, и который будет оказывать влияние на условия ведения бизнеса и поведение компаний за пределами разработавшей его организации.

С 1999 г. в «Принципы корпоративного управления ОЭСР» дважды вносились изменения: в 2004 и 2015 гг. В данной статье проводится анализ последних изменений документа и исследуется сотрудничество ОЭСР и «Группы двадцати» при разработке третьей редакции принципов на примере таких стран «Группы двадцати», не входящих в ОЭСР, как страны БРИКС – Бразилия, Россия, Индия, Китай, ЮАР – и Индонезия. Актуальность выбранной темы объясняется следующими факторами. Во-первых, участие стран – нечленов ОЭСР в выработке принципов корпоративного управления ОЭСР, как и участие этих стран в развитии других механизмов организации, до сих пор не подвергалось комплексному анализу в научной литературе. При этом в последнее время наблюдалось расширение и углубление такого участия. Во-вторых, поскольку в этот процесс также вовлекается Россия, практический интерес представляет определение роли и места России в данном процессе, а также изучение опыта других его участников в целях последующего применения лучших практик в России.

Таким образом, целью статьи является выявление основных механизмов сотрудничества ОЭСР и «Группы двадцати» при разработке третьей редакции «Принципов корпоративного управления», с акцентом на практику таких стран «двадцатки», как Бразилия, Россия, Индия, Китай, ЮАР и Индонезия, которые не имеют членства в ОЭСР. Авторами были поставлены три задачи: изучение основных изменений принципов корпоративного управления ОЭСР, внесенных в документ в 2015 г., анализ механизмов участия государств – нечленов ОЭСР в редактировании документа, а также сравнение активности выбранных для исследования стран в этом процессе. В работе были использованы методы качественного анализа: проведены сравнительный анализ и контент-анализ международных документов и комментариев, поступивших от стран в ходе региональных консультаций и онлайн-консультаций. Также использовался сравнительный анализ вовлечения стран в региональные мероприятия и доклады ОЭСР, посвященные вопросам совершенствования корпоративного управления, в целях оценки активности и содержательной части участия стран в разработке нового документа.

Эволюция «Принципов корпоративного управления ОЭСР»

Изначально потребность в разработке универсальных правил корпоративного управления возникла по следующим причинам. Во-первых, к началу XXI в. в мире выросло значение корпоративного управления. Во-вторых, разработка первой версии «Принципов корпоративного управления ОЭСР» была реакцией на экономический кризис в Юго-Восточной Азии 1997–1998 гг., оказавший негативное влияние на всю мировую экономику. Одной из основных причин этого кризиса являлись провалы систем корпоративного управления в странах указанного региона, которые и заставили «Группу семи» обратиться к ОЭСР с просьбой о формировании международных стандартов корпоративного управления [Kaizuka, 2002]. В-третьих, в 1990-е годы стали появляться новые динамичные и гибкие корпоративные структуры, деятельность которых часто имела глобальный характер. В результате возникло большое число сложных сетей дочерних организаций и стратегических альянсов с перекрестным владением акциями, взаимным членством в советах директоров, с постоянно меняющимися операционными и финансовыми связями в цепочке добавленной стоимости [Tricker, 2015].

Правила корпоративного управления принимались и ранее, однако они не носили столь глобального характера. В качестве одного из самых известных примеров локальных правил можно привести доклад «Финансовые аспекты корпоративного управления», разработанный британским Комитетом по финансовым аспектам корпоративного управления и представленный в 1992 г. [Cadbury, 1992]. Этот документ часто упоминается как «доклад Кэдбери» — по имени Адриана Кэдбери, который в 1992 г. был председателем комитета. Доклад Кэдбери содержал рекомендации по вопросам бухгалтерской отчетности и организации советов директоров; его целью являлось снижение рисков корпоративного управления. «Доклад Кэдбери» использовался не только в Великобритании, то также и при разработке кодексов корпоративного управления в США и Европейском союзе.

В 2004 г. была принята вторая редакция «Принципов корпоративного управления ОЭСР», в которой учтены результаты комплексного исследования подходов стран к решению проблем корпоративного управления [OECD, 2004]. Уже тогда в процессе обновления документа рассматривалась практика не только стран — членов ОЭСР, но также и стран, не имеющих членства в этой организации. В частности, для консультаций со странами, не входящими в ОЭСР, проводились круглые столы в России, Латинской Америке (с участием Бразилии), Азии (с участием Китая и Индии), Евразии и Юго-Восточной Европе. Позже, в 2005 г., общие принципы корпоративного управления были дополнены «Руководством ОЭСР по корпоративному управлению в государственных компаниях».

В 2013 г. ОЭСР начала процесс пересмотра второй редакции принципов (2004 г.). На этот раз к пересмотру на равной основе были приглашены все страны «Группы двадцати», в том числе те, которые не являются членами ОЭСР. Новые «Принципы корпоративного управления “Группы двадцати” / ОЭСР» были приняты на саммите «Группы двадцати» в Анталии (Турция) в ноябре 2015 г. [G20/OECD, 2015]. Разработка третьей редакции документа, в названии которого помимо ОЭСР присутствовала «Группа двадцати», проходила в следующих экономических условиях.

Во-первых, глобальный финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. был в значительной степени обусловлен ошибками и недостатками корпоративного управления. Так, сложившаяся в данной сфере практика не защитила ряд финансовых компаний от принятия чрезмерных рисков. Советы директоров не всегда в должной мере отслеживали выполнение утвержденных ими стратегий. Раскрытие корпоративных

рисков часто являлось неудовлетворительным. Системы вознаграждения в ряде случаев не были четко соотнесены со стратегиями компаний и их интересами в долгосрочном периоде. Нередко наблюдалось лишь формальное внедрение принципов корпоративного управления. Таким образом, глобальный финансово-экономический кризис обнаружил серьезные пробелы в корпоративном управлении. Эти выводы содержатся в отчетах ОЭСР [Kirkpatrick, 2009; OECD, 2010]. Интересно, что непосредственно после кризиса Руководящая группа ОЭСР по корпоративному управлению не выявила срочную необходимость пересмотра второй редакции принципов. В тот момент, по мнению руководящей группы, наиболее актуальными являлись поддержка и внедрение уже согласованных международных и национальных стандартов, включая вторую редакцию «Принципов корпоративного управления ОЭСР». Ввиду этого непосредственно после кризиса принципы не обновлялись; вместо этого организация выпустила рекомендации по их имплементации [OECD, 2010].

Во-вторых, за прошедшее с момента утверждения второй редакции принципов десятилетие произошло усложнение корпоративного управления, которое выразалось в усложнении инвестиционных потоков, изменении роли фондовых бирж, а также в появлении новых инвесторов, инвестиционных стратегий и торговых практик [G20/OECD, 2015]. Наблюдалось стремительное развитие финансового посредничества. За последние 15 лет объем активов, находящихся под управлением институциональных инвесторов, таких как пенсионные фонды, страховые компании, инвестиционные фонды и т.д., увеличился более чем в два раза. Активно развивалась деятельность таких посредников, как аналитики, брокеры, консультанты, рейтинговые агентства [Tamaki, 2015]. Интересы данных игроков были разными и нередко противоречивыми.

В-третьих, продолжился рост экономической активности и благосостояния развивающихся стран. Анхель Гурия, генеральный секретарь ОЭСР, во время представления «Принципов корпоративного управления “Группы двадцати”/ОЭСР» министрам финансов и управляющим центральных банков стран «Группы двадцати» 5 сентября 2015 г. в Анкаре (Турция) отметил, что после 2008 г. компании из развивающихся стран привлекли более половины всего глобального акционерного капитала. Для сравнения, в 1990-е годы на нефинансовые компании из развивающихся стран приходилось лишь 14% всего привлеченного акционерного капитала [Gurria, 2015]. Следовательно, на практику развивающихся стран было необходимо обратить еще больше внимания.

Что касается мотивов разработки новых принципов корпоративного управления, то, помимо экономической ситуации и накопившихся проблем, требовавших отражения в соответствующем документе, важным мотивом для пересмотра второй редакции стали результаты экспертиз, проведенных экспертами по важнейшим проблемам, таким как управление рисками, сделки между аффилированными сторонами и т.д. [Tamaki, 2015]. Также в 2012 г. ОЭСР была начата инициатива «Новые подходы к экономическим вызовам» (NAEC), основной целью которой первоначально являлся анализ причин и последствий кризиса 2008–2009 гг. Однако данная инициатива стала развиваться как часть более широких действий, направленных на создание инклюзивной повестки дня для устойчивого роста и улучшения благосостояния [OECD, 2015]. По сути, NAEC сосредоточилась на системном анализе и разработке рекомендаций по созданию устойчивых и инклюзивных экономических систем, которые могут противостоять экономическим вызовам, в том числе вырабатывала рекомендации в сфере корпоративного управления, например, по таким проблемам, как недооценка рисков и провалы в управлении рисками.

В редакции документа 2015 г. были сохранены ключевые особенности принципов корпоративного управления и основное содержание этих принципов. Появились более

детальные рекомендации в отношении роли фондовых бирж в корпоративном управлении, равного обращения со всеми акционерами, стимулирования вовлечения акционеров в процесс голосования, раскрытия существенной нефинансовой информации, а также информации о вознаграждениях, переговорах о коллективных договорах и механизмах представительства сотрудников, трансграничного сотрудничества в целях обмена информацией и т.д. Подчеркнута необходимость предотвращения злоупотреблений и должного обеспечения реализации прав акционеров (на участие в голосовании, доступ к информации и др.). Отмечена необходимость не только качественного управления рисками, но и надлежащего надзора за системой риск-менеджмента.

В новом документе справедливо сделан акцент на новых тенденциях в сфере владения корпорациями (на усложнении инвестиционных цепочек, появлении большого числа посредников), а также на необходимости предотвращения конфликтов интересов у таких посредников, как аналитики, консалтинговые компании, рейтинговые агентства. Сотрудничество корпораций с аналитиками и консультантами едва ли не приветствовалось во второй редакции принципов (раздел V). В принципах «Группы двадцати»/ОЭСР, разработанных после кризиса 2008–2009 гг., такое благосклонное отношение к этому сотрудничеству по понятным причинам уже не было возможным, поэтому призыв к содействию аналитической и консультационной работе посредников для принятия непредвзятых решений корпорациями в новой версии удален.

Как следует из представленной ниже таблицы (табл. 1), формулировки самих принципов в редакции 2015 г. практически не изменились. Появился лишь один новый раздел – «Институциональные инвесторы, фондовые рынки и прочие посредники» (№ 3), хотя часть текста новых принципов была перенесена из третьего раздела редакции 2004 г. («Равенство условий для собственников»). При этом общее число принципов не изменилось за счет слияния в новой редакции второго и третьего принципов из редакции 2004 г.

Таблица 1. Сравнение основных принципов корпоративного управления ОЭСР в документах 2004 и 2015 гг.

№	Принципы 2004 г.	Принципы 2015 г.
1	Создание основы эффективной системы корпоративного управления	Создание основы эффективной системы корпоративного управления
2	Права акционеров и основные функции собственников	Права акционеров, равенство условий для них и основные функции собственников
3	Равенство условий для собственников	Институциональные инвесторы, фондовые рынки и прочие посредники
4	Роль заинтересованных сторон в корпоративном управлении	Роль заинтересованных сторон в корпоративном управлении
5	Раскрытие информации и прозрачность	Раскрытие информации и прозрачность
6	Обязанности совета директоров	Обязанности совета директоров

Источник: [OECD, 2004; G20/OECD, 2015].

Следует отметить, что при обновлении принципов было уделено недостаточное внимание заинтересованным лицам. В третьей редакции документа в качестве заинтересованных сторон помимо инвесторов, сотрудников, кредиторов и поставщиков были упомянуты клиенты компании. При этом разделы документа, имеющие отношение к заинтересованным сторонам, практически не изменились. В новом тексте практиче-

ски не затрагиваются экологические аспекты и прочие аспекты, связанные с качеством жизни, хотя они приобретают все большую важность в сфере корпоративного управления во всем мире. Это свидетельствует о том, что экономические результаты компаний по-прежнему рассматриваются в очень узком контексте. Уделено недостаточно внимания развитию компаний в долгосрочном периоде: приоритетность целей и результатов в долгосрочном периоде упоминается в новом тексте не чаще, чем в предыдущей версии. Хотя стремление руководства многих компаний к краткосрочным результатам стало одной из причин кризиса 2008–2009 гг.

Важно отметить, что еще в первой версии принципов 1999 г. в большей степени были отражены черты англо-американской модели корпоративного управления, нацеленной на максимизацию акционерной стоимости компании. При этом в мире помимо англо-американской модели получила распространение немецко-японская модель корпоративного управления, которая сосредоточена на интересах не только акционеров, но и всех заинтересованных лиц, т.е. акционеров, сотрудников, поставщиков, клиентов и т.д. Обновленный в 2015 г. документ в целом сохранил ориентацию на англо-американскую модель корпоративного управления. Хотя после событий 2008–2009 гг. следовало бы уделить больше внимания балансу интересов всех заинтересованных сторон, т.е. немецко-японской модели корпоративного управления.

Механизмы сотрудничества ОЭСР и «Группы двадцати» при разработке третьей редакции документа

К процессу обновления принципов корпоративного управления, как в 2004 г., так и в 2015 г., ОЭСР активно привлекала страны, которые не имеют в ней членства. К последнему пересмотру документа были приглашены на равной основе страны – члены «Группы двадцати», в том числе страны БРИКС – Бразилия, Индия, Китай, Россия, ЮАР – и Индонезия. Работа с этими странами проводилась через региональные круглые столы, консультации с широким кругом потенциальных заинтересованных лиц (с представителями бизнеса, инвесторами, профессиональными сообществами, организациями гражданского общества), а также в период с 14 ноября 2014 г. по 4 января 2015 г. – через публичные онлайн-консультации [OECD, 2004; G20/OECD, 2015]. Важно отметить, что выбранные для анализа страны (кроме России) имеют статус ключевых партнеров ОЭСР, которые позже потенциально могут стать членами данной организации. С этими странами с 2007 г. регулярно ведется более тесное сотрудничество, и они принимают большее участие в работе органов ОЭСР, чем другие партнеры, в том числе на правах стран – членов ОЭСР [OECD, 2016]. Кроме того, на сессиях Комитета ОЭСР по корпоративному управлению, ответственного за пересмотр принципов, были представлены все выбранные для исследования страны, кроме Китая; также были представлены такие страны – нечлены ОЭСР, как Колумбия, Гонконг, Литва, Малайзия, Саудовская Аравия и Сингапур [TUAC, 2015].

Работа региональных круглых столов организуется ОЭСР, Всемирным банком и другими организациями еще с конца 1990-х годов. В ней регулярно принимают участие страны, не имеющие членства в ОЭСР (табл. 2). Региональные круглые столы внесли существенный вклад в создание новой редакции принципов ОЭСР через проведение неформальной экспертизы политики в сфере корпоративного управления в различных юрисдикциях, информирование общественности о новых тенденциях и вызовах, проведение оценок внедрения принципов и организацию широкой дискуссии по вопросам эффективного реформирования корпоративного управления с участием бизнеса [OECD, 2014].

Таблица 2. Региональные круглые столы ОЭСР по корпоративному управлению

Регион	Год создания	Страны
Азия	1999	Бангладеш, Вьетнам, Гонконг, <i>Индия</i> , <i>Индонезия</i> , <i>Китай</i> , Тайбэй (Китай), Малайзия, Монголия, Пакистан, Сингапур, Таиланд, Филиппины, Южная Корея
Евразия	2001	Армения, Азербайджан, Белоруссия, Грузия, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Монголия, Таджикистан, Туркменистан, Украина, Узбекистан
Латинская Америка	2000	Аргентина, Боливия, <i>Бразилия</i> , Доминиканская Республика, Колумбия, Мексика, Панама, Перу, Чили, Эквадор
Ближний Восток и Северная Африка	2005	Бахрейн, Египет, Иордания, Йемен, Катар, Кувейт, Ливан, Марокко, ОАЭ, Оман, Саудовская Аравия
Южная Африка*	2007	Ангола, Ботсвана, Демократическая Республика Конго, Замбия, Зимбабве, Лесото, Маврикий, Малави, Мозамбик, Намибия, Свазиленд, Сейшельские Острова, Танзания, <i>ЮАР</i>
Россия	2011	Россия

* Круглый стол ОЭСР по корпоративному управлению государственными предприятиями.

Источник: [OECD, 2016a].

Еще одной формой участия выбранных для исследования стран в процессе разработки новых принципов корпоративного управления ОЭСР стал учет результатов экспертиз ОЭСР в сфере корпоративного управления при составлении нового документа. После глобального финансово-экономического кризиса, в 2011–2014 гг., ОЭСР провела несколько масштабных исследований по важнейшим проблемам корпоративного управления, в которых был рассмотрен опыт и лучшие практики стран – членов ОЭСР, а также некоторых стран, которые не имеют членства в данной организации² (табл. 3) [OECD, 2014]. В ходе исследований странам – участницам проекта высланы анкеты. Полученные от них ответы использовались при составлении докладов. Со странами, согласившимися на проведение глубокого анализа, проводились более широкие консультации, включавшие визиты представителей ОЭСР. Таким образом, число упоминаний стран в этих исследованиях и глубина рассмотрения их практики отражают их желание и готовность к сотрудничеству по вопросам корпоративного управления.

Результаты работы, проведенной ОЭСР в 2011–2014 гг., оказали важное влияние на пересмотр принципов корпоративного управления ОЭСР в части сбора эмпирического материала и учета особенностей соответствующих стран. В частности, в ходе этих исследований были обнаружены многие проблемы, для решения которых при разработке новой версии документа были предприняты меры. Например, было обнаружено наличие существенных препятствий для реализации права голоса иностранными акционерами, сосредоточение риск-менеджмента на слишком высоком уровне (и связанные с этим сложности его практического применения) и т.д.

² Участие в этих исследованиях было открыто для всех стран, как членов ОЭСР, так и для стран, не имеющих членства в этой организации.

Учитывая, что к процессу пересмотра принципов в 2013–2015 гг. были приглашены все страны «Группы двадцати» на равной основе, можно сделать вывод о том, что в последний раз процесс пересмотра принципов корпоративного управления был гораздо более инклюзивным, чем при подготовке первой и второй редакций.

Сравнительный анализ участия Бразилии, России, Индии, Китая, ЮАР и Индонезии в процессе разработки третьей редакции принципов корпоративного управления ОЭСР

Далее в статье исследуется участие выбранных для исследования стран в реализации выявленных в предыдущем разделе механизмов сотрудничества ОЭСР со странами «Группы двадцати» при разработке третьей редакции принципов корпоративного управления ОЭСР.

Работа в рамках региональных круглых столов и прочих мероприятий

В рамках региональных круглых столов было проведено обсуждение новой редакции принципов корпоративного управления ОЭСР с участием всех выбранных для исследования стран, кроме ЮАР.

Так, 11–12 февраля 2014 г. прошло обсуждение новых принципов ОЭСР на встрече Азиатского круглого стола по корпоративному управлению в Мумбаи (Индия). В дискуссии приняли участие представители многих стран, включая представителей Китая (Управление реструктуризацией компаний и компания King Parallel Consulting), Индии (Индийский совет по ценным бумагам и биржам, Резервный банк Индии, Deloitte Touche Tohmatsu India, Bank of Baroda) и Индонезии (Национальный комитет по политике управления Индонезии, Институт корпоративного управления Индонезии (ICSD)). Основными темами для дискуссии стали проблемы повышения качества надзора в Азии и лучшие практики в этой сфере, управление публичными государственными предприятиями, риски и возможности развития семейных бизнес-групп в Азии. Особое внимание было уделено корпоративному управлению в Индии, где в 2013 г. в целях улучшения корпоративного управления в стране был принят Закон о компаниях.

Также консультации по пересмотру принципов корпоративного управления прошли в рамках заседания Латиноамериканского круглого стола, состоявшегося 18–19 ноября 2014 г. в Боготе, столице Колумбии. В нем приняли участие представители государственного и частного секторов из 15 стран, включая Бразилию (Комиссия по ценным бумагам и биржам Бразилии, Ассоциация инвесторов рынка капитала (АМЕС)), а также 163 наблюдателя. Основными темами мероприятия стали Интегрированный латиноамериканский рынок (MILA), корпоративное управление группами компаний, вызовы корпоративного управления для эмитентов корпоративных облигаций.

19 ноября 2014 г. в Москве состоялось заседание Российского круглого стола. На мероприятии выступили с докладами представители Московской биржи, Банка России, корпоративного сектора и профессиональных ассоциаций. Основными темами заседания стали сделки с заинтересованностью, деловая этика и новая редакция российского Кодекса корпоративного управления. Затрагивались и вопросы обновления принципов корпоративного управления ОЭСР.

Новая редакция принципов также обсуждалась на нескольких мероприятиях, не связанных с региональными круглыми столами, в которых приняли участие представители выбранных для исследования стран. Так, 16 января 2014 г. в Стамбуле (Турция)

прошел круглый стол по проблемам развития фондового рынка и корпоративного управления в развивающихся странах, на котором в том числе был затронут вопрос пересмотра принципов корпоративного управления ОЭСР. Одним из спикеров форума был представитель Бразилии – Хосе Луис Осорио, партнер-учредитель компании Jardim Botânico Asset Management и бывший председатель Комиссии по биржам и ценным бумагам Бразилии. Он принял участие в панельной дискуссии, посвященной вопросам финансирования инвестиций бизнеса и проблемам корпоративного управления, а также в работе секции «Рост, инвестиции и фондовые рынки».

Проблемы пересмотра принципов затрагивались и на Форуме корпоративного управления «Группы двадцати»/ОЭСР в Стамбуле 10 апреля 2015 г. (G20/OECD Corporate Governance Forum). Среди спикеров этого мероприятия были представители Китая (Ассоциация открытых акционерных обществ Китая (САРСО)) и Индии (Национальная фондовая биржа Индии). Одной из главных тем форума стало развитие рынков капитала в странах с развивающейся экономикой.

Онлайн-консультации

В период с 14 ноября 2014 г. по 4 января 2015 г. ОЭСР провела масштабные онлайн-консультации по вопросам пересмотра принципов корпоративного управления. Всего организации удалось получить 75 онлайн-комментариев, в том числе от организаций и экспертов из Бразилии, Китая, Индии, Индонезии, России и ЮАР [OECD, 2016b]. Следует отметить, что в 2009 г. уже проводились глобальные консультации (в том числе онлайн-консультации) по проблемам корпоративного управления. Тогда основные вопросы для обсуждения были связаны с финансово-экономическим кризисом 2008–2009 гг. В частности, обсуждалась роль корпоративного управления в финансовом кризисе, сферы, которые в наибольшей степени нуждаются в реформах, механизмы, с помощью которых ОЭСР может улучшить и поддержать внедрение стандартов корпоративного управления, а также возможности поддержки национальных, региональных и глобальных инициатив со стороны ОЭСР. Далее приводится анализ онлайн-консультаций 2014–2015 гг. с участием представителей Бразилии, Китая, Индии, Индонезии, России и ЮАР.

По мнению Ричарда Гудои, директора Gidlind Professional Business Consulting Services (ЮАР), вопросы корпоративного управления должны охватывать не только риски и проблемы, связанные с информационными технологиями, но также управление окружающей средой, управление правами человека и т.д. [OECD, 2014a].

Бразильский институт корпоративного управления дал следующие комментарии. Поскольку корпоративное управление стало важным вопросом для компаний, акции которых не размещены на фондовой бирже, ОЭСР следует обратить внимание и на эту группу компаний, в том числе ОЭСР необходимо рассмотреть возможность разработки отдельного документа конкретно для этих компаний. Также, согласно комментариям Бразильского института корпоративного управления, действия директоров и менеджеров должны соответствовать интересам всей компании, а не только ее акционеров. Интересы компании и акционеров могут различаться. Например, компания может нуждаться в инвестициях, а акционеры могут требовать распределения дивидендов. Согласно позиции организации, учет долгосрочных интересов компании пойдет на пользу всем стейкхолдерам, включая акционеров, сотрудников, клиентов, местные сообщества и т.д.

Бразильский институт корпоративного управления отметил необходимость уточнения ценностей, которые лежат в основе рекомендаций ОЭСР и которые компании

должны принимать во внимание вне зависимости от применения конкретных принципов. Рекомендация ОЭСР, согласно которой принимающие решения лица должны руководствоваться итоговыми экономическими результатами, представляется институту ограниченной, в особенности в условиях современной социальной и деловой среды, которая требует от них учета внешних эффектов, возникающих в результате их действий. Кроме того, действия, оказывающие влияние на социальную сферу и на окружающую среду, могут быть источником рисков для компании и для ее финансового положения.

Было отмечено, что принципы должны акцентировать важность прозрачной системы вознаграждений и возможности оценки стейкхолдерами соответствия вознаграждений стратегии компании. Также было предложено рекомендовать компаниям разработать формальную политику раскрытия информации и отметить в документе, что дефицит прозрачности может нанести ущерб не только компании и акционерам, но и заинтересованным лицам, экономике и обществу в целом. Предлагалось раскрыть не только информацию о пожертвованиях, сделанных с политическими целями, но также и информацию о культурных и социальных проектах и проектах в сфере окружающей среды.

Также, согласно комментариям Бразильского института корпоративного управления, деятельность членов совета директоров вне данного совета, за которую они получают вознаграждение, следует рассматривать как сделки между аффилированными лицами. При наличии таких сделок должны предприниматься все необходимые действия для гарантии справедливости и прозрачности действий директоров [OECD, 2015a].

Лу Тун, профессор Китайской академии социальных наук, рекомендовал включить в принципы практические советы по обеспечению эффективного надзора при одновременном допущении достаточной гибкости в сфере корпоративного управления. Кроме того, он рекомендовал включить в документ общее руководство по ключевым элементам политики в сфере управления рисками, подходящие для применения на уровне компаний [OECD, 2015b].

Индийская исследовательская и консалтинговая организация Stakeholders Empowerment Services отметила, что конечной целью эффективной системы корпоративного управления должно быть снижение устранимых рисков для инвесторов и повышение доверия инвесторов. Рисками, которые могут оставаться в такой системе, являются риски, связанные с ведением бизнеса и с инфраструктурой рынка. Риски, связанные с агентами, контролирующими акционерами, членами совета директоров, менеджерами и аудиторами, должны быть устранены. Организацией была отмечена необходимость защиты прав акционеров и обеспечения равного обращения со всеми акционерами, включая миноритарных и иностранных акционеров. Все акционеры должны иметь возможность получения справедливой компенсации за нарушение их прав. Также организация обращает внимание на важность роли заинтересованных лиц в корпоративном управлении: по мнению ее представителей, следует поощрять активное сотрудничество между компаниями и стейкхолдерами с целью создания добавленной стоимости и новых рабочих мест, а также в целях устойчивого развития [OECD, 2014b].

В отношении раскрытия информации о компании были сделаны следующие предложения. Вся важная информация о компании должна размещаться на ее интернет-сайте в формате PDF в разделе «Информация для инвесторов». Необходимо рекомендовать определенный шрифт и размер шрифта, так как некоторые компании размещают на своих сайтах документы, которые невозможно прочесть из-за мелкого шрифта или ввиду того, что они были некачественно сфотографированы. Некоторые компании допускают ознакомление инвесторов с документами лишь при посещении их офиса,

что предполагает дополнительные траты средств и времени. По мнению Stakeholders Empowerment Services, такой подход компаний демонстрирует отсутствие у них намерения раскрывать информацию.

Индонезийская фондовая биржа (IDX) является еще одной организацией, которая предоставила достаточно подробные рекомендации в отношении раскрытия информации. По мнению ее представителей, помимо прочего, необходимо рекомендовать компаниям раскрывать риски, связанные с возможными судебными тяжбами. Было предложено рекомендовать внедрение и раскрытие политики отбора поставщиков и политики в отношении реализации прав кредиторов. Предлагалось потребовать от компаний внедрения принципов корпоративной социальной ответственности. Согласно IDP, необходимо рекомендовать внедрение внутреннего аудита как в крупных, так и в малых компаниях, причем эту функцию лучше возложить на отдельное подразделение. Также Индонезийская фондовая биржа предложила ОЭСР предоставить рекомендации по срокам пребывания на позициях независимых руководителей и директоров, а также по периоду выплаты дивидендов. Кроме того, в соответствии с позицией биржи, в формулировке «необходимо поощрять гендерное разнообразие в советах директоров и среди топ-менеджмента компаний», которая содержалась в предварительной версии новых принципов, акцент на гендерном разнообразии является лишним. Согласно IDX, разнообразие в советах директоров и среди топ-менеджмента компаний является важным, однако оно должно основываться на компетентности вне зависимости от пола [OECD, 2015c].

От России комментарии были предоставлены Игорем Беликовым, директором Российского института директоров. По его мнению, в новой редакции принципов следует подчеркнуть, что они представляют собой рекомендации, а не предписания, поскольку во многих странах со слабыми финансовыми рынками и недостаточно развитыми традициями регулирования (в том числе в России) они воспринимаются именно как предписания. Также необходимо обратить внимание на то, что хорошее корпоративное управление является важным условием эффективной работы компаний в любое время, а не только при экономическом росте и подготовке к размещению акций на бирже. Было рекомендовано подчеркнуть важность влияния институциональных инвесторов на практики хорошего корпоративного управления и предложить раскрытие не только результатов голосования институциональных инвесторов, но и их доли в соответствующей компании. Кроме того, по мнению Беликова, целесообразно приглашение внешнего аудитора на общие собрания акционеров и проведение регулярных оценок работы советов директоров [OECD, 2015d].

Особая ценность предоставленных комментариев заключается в том, что их авторы часто обращались к национальной практике корпоративного управления. Это позволяет разработчикам новой редакции принципов ОЭСР принять во внимание специфику различных стран мира и учесть проблемы, которые могут возникнуть при внедрении новых принципов. Следует отметить, что комментарии представителей Бразилии, Индии, Индонезии и России были достаточно подробными, четкими и проработанными. Наименее обстоятельными были комментарии ЮАР.

Многие из этих комментариев были лишь приняты ОЭСР к сведению. Так, в новом документе, по сравнению с его предыдущей версией, не был сделан сильный акцент на долгосрочных целях всей компании, на важности интересов всех заинтересованных лиц, на необходимости учета внешних эффектов от ведения бизнеса. Помимо этого, принципы ОЭСР представляют собой общие рекомендации в сфере корпоративного управления, применимые в разных условиях и в разных юрисдикциях, в то время как в ряде изложенных выше комментариев предлагалась их излишняя детализация, например, в предложениях по раскрытию информации.

Экспертизы ОЭСР в сфере корпоративного управления

Россия и ЮАР оказались наименее активными участниками докладов ОЭСР по важнейшим проблемам корпоративного управления – в некоторых докладах они вообще не упоминались; кроме того, они ни разу не стали странами, для которых ОЭСР провела глубокое исследование практики. Самым активным участником докладов ОЭСР стала Бразилия – для нее глубокий анализ был проведен дважды; кроме того, она достаточно часто упоминалась во всех шести докладах ОЭСР. Также глубокий анализ проводился для Индии и Индонезии. Практика Китая не рассматривалась подробно ни в одном из перечисленных докладов, однако ОЭСР достаточно часто обращалась к опыту и особенностям этой страны (табл. 3).

Таблица 3. Доклады ОЭСР по важнейшим проблемам корпоративного управления

Название исследования	Страны	Затронутые проблемы
Практика советов директоров: мотивация и управление рисками (2011)	29 стран, включая глубокий анализ практики в Бразилии	Эффективность советов директоров в сфере выстраивания взаимосвязи между размерами вознаграждений менеджеров и членов советов директоров, с одной стороны, и интересами их компаний в долгосрочном периоде, с другой стороны
Роль институциональных инвесторов в продвижении хорошего корпоративного управления (2011)	26 стран, включая краткий анализ практики в Индии и Китае	Роль институциональных инвесторов в продвижении практик хорошего корпоративного управления и мотивация, необходимая для этого продвижения
Сделки с аффилированными сторонами и права миноритарных акционеров (2012)	31 страна, включая детальный анализ практики в Индии	Управление сделками с аффилированными сторонами в целях защиты интересов миноритарных акционеров
Номинирование и избрание членов советов директоров (2012)	26 стран, включая глубокий анализ практики в Индонезии	Система корпоративного управления и практики компаний, определяющие номинирование и избрание членов советов директоров
Надзор и внедрение в корпоративном управлении (2013)	27 стран, включая глубокий анализ практики в Бразилии	Роль государственного надзора и внедрения в сравнении с частным. Рассматривался надзор в следующих сферах: – сделки с аффилированными сторонами, – схемы поглощений, – собрания акционеров
Риск-менеджмент и корпоративное управление (2014)	27 стран, включая краткий анализ практики в Индии и Китае	Система корпоративного управления и практики компаний в сфере корпоративного риск-менеджмента (частный сектор и государственные предприятия)

Примечание. Упоминания выбранных для исследования стран здесь не учитываются, так как практически в каждом докладе эти страны упоминаются хотя бы один раз.

Источник: составлено авторами на основе соответствующих исследований.

Заключение

В статье проведен контент-анализ принятых в 2015 г. «Принципов корпоративного управления “Группы двадцати” / ОЭСР» и сравнение данного документа с его предыдущей версией, выпущенной в 2004 г. Рассмотрены основные условия, в которых происходила эволюция документа. Проведено сравнительное исследование участия выбранных для анализа стран «Группы двадцати» (Бразилия, Россия, Индия, Китай, ЮАР и Индонезия) в процессе последнего пересмотра принципов.

Что касается самого документа, то в последней редакции были сохранены его ключевые особенности и структура. Были разработаны более четкие рекомендации в отношении роли фондовых бирж в корпоративном управлении, раскрытия информации, вовлечения акционеров в процесс голосования, управления рисками, предотвращения конфликта интересов у посредников и т.д. В целом изменения были важными, но не кардинальными. По мнению авторов статьи, новая редакция принципов корпоративного управления имеет ряд недостатков. В частности, документ сохранил ориентацию на англо-американскую модель корпоративного управления, в которой главенствующую роль играет максимизация акционерной прибыли. При этом, учитывая, что разработка третьей редакции принципов осуществлялась после глобального финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг., следовало уделить больше внимания немецкой модели корпоративного управления, сосредоточенной на балансе интересов заинтересованных сторон. Кроме того, в новой редакции документа недостаточно внимания уделено экологическим и прочим аспектам корпоративного управления, связанным с качеством жизни, хотя во всем мире эти аспекты приобретают все большую важность.

Авторами выявлены три основных механизма сотрудничества ОЭСР и стран «Группы двадцати», не являющихся членами ОЭСР, в процессе разработки третьей редакции принципов корпоративного управления: (1) работа в рамках региональных круглых столов и прочих международных мероприятий; (2) проведение онлайн-консультаций; (3) работа в рамках экспертиз ОЭСР в сфере корпоративного управления. Отмечено, что в разработку последней редакции документа (в 2013–2015 гг.) было вовлечено особенно большое число стран; в ней впервые на равной основе могли принять участие все страны «Группы двадцати», в том числе те, которые не имеют членства в ОЭСР. Это отражает растущую глобальную популярность и значимость принципов корпоративного управления ОЭСР.

Из проведенного в данной работе анализа можно сделать вывод, что наиболее активным участником процесса пересмотра принципов ОЭСР среди выбранных для исследования стран – нечленов ОЭСР стала Бразилия, представители которой взаимодействовали с ОЭСР через все выявленные механизмы сотрудничества, включая региональные круглые столы, форумы, на которых обсуждались вопросы разработки нового документа, онлайн-консультации, доклады ОЭСР по важнейшим проблемам корпоративного управления. Онлайн-комментарии представителей Бразилии оказались самыми подробными и обстоятельными среди всех комментариев, поступивших от представителей выбранных для исследования стран. В двух из шести докладов ОЭСР по важнейшим проблемам корпоративного управления для Бразилии был проведен глубокий анализ. Относительно высокую активность проявили также Китай, Индия, Индонезия и Россия. Наименее активным участником оказалась ЮАР.

Следует признать, что источники информации об участии Индии, Индонезии, Бразилии, Китая, России и ЮАР в процессе разработки новых принципов корпоративного управления ОЭСР являются очень немногочисленными, а сама информация –

ограниченной и неполной. В частности, в открытом доступе отсутствуют детальные доклады о результатах проведенных мероприятий, иногда отсутствует информация об участниках, а повестка мероприятий часто излагается очень кратко и обобщенно. В открытом доступе практически отсутствует информация о позициях разных стран и заинтересованных лиц по вопросам корпоративного управления. Наблюдаются существенные сложности с выявлением общих механизмов вовлечения стран, не являющихся членами ОЭСР, в дискуссию по исследуемой теме.

Литература

Cadbury A. (1992) *The Financial Aspects of Corporate Governance*. The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd. Режим доступа: <http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf> (дата обращения: 13.08.2016).

G20/OECD (2015) *G20/OECD Principles of Corporate Governance*. Режим доступа: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/g20-oecd-principles-of-corporate-governance-2015_9789264236882-en (дата обращения: 13.08.2016).

Gurría A. (2015) *G20 Ankara: Presentation of the G20/OECD Principles of Corporate Governance*. Режим доступа: <https://www.oecd.org/g20/topics/financing-for-investment/g20-ankara-presentation-of-the-g20-oecd-principles-of-corporate-governance.htm> (дата обращения: 13.08.2016).

Kaizuka M. (2002) *Corporate Governance in Asia//OECD Principles and Beyond*. Токуо. Режим доступа: <https://www.oecd.org/daf/ca/48806174.pdf> (дата обращения: 13.08.2016).

Kirkpatrick G. (2009) *The Corporate Governance Lessons from the Financial Crisis // Financial Market Trends*. Vol. 1. OECD. Режим доступа: <https://www.oecd.org/finance/financial-markets/42229620.pdf> (дата обращения: 13.08.2016).

OECD (2004) *OECD Principles of Corporate Governance*. Режим доступа: <https://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf> (дата обращения: 13.08.2016).

OECD (2010) *Corporate Governance and the Financial Crisis. Conclusions and Emerging Good Practices to Enhance Implementation of the Principles*. Режим доступа: <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/44679170.pdf> (дата обращения: 13.08.2016).

OECD (2014) *Corporate Governance in Asia. Asian Roundtable on Corporate Governance*. Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/ca/oecd-asianroundtableoncorporategovernance.htm> (дата обращения: 13.08.2016).

OECD (2014a) *Public comments – South Africa*. Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/ca/Gudo2015CGP.pdf> (дата обращения: 22.03.2016).

OECD (2014b) *Principles of Corporate Governance. Comments of Stakeholders Empowerment Services (SES) – India*. Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/ca/SESIndia2015CGP.pdf> (дата обращения: 13.08.2016).

OECD (2015) *Final NAEC Synthesis. New Approaches to Economic Challenges*. Режим доступа: <http://www.oecd.org/mcm/documents/Final-NAEC-Synthesis-Report-CMIN2015-2.pdf> (дата обращения: 13.08.2016).

OECD (2015a) *IBGC Comments to the Public Consultation – Brazil*. Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/ca/IBGC2015CGP.pdf> (дата обращения: 13.08.2016).

OECD (2015b) *Comments on the draft of OECD Corporate Governance Principles – China*. Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/ca/ChineseCenterforCG2015CGP.pdf> (дата обращения: 13.08.2016).

OECD (2015c) *IDX Comments to the Draft OECD Principles of Corporate Governance – Indonesia*. Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/ca/IDX2015CGP.pdf> (дата обращения: 13.08.2016).

OECD (2015d) *Comments on the draft OECD Principles of Corporate Governance – Russia*. Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/ca/RID2015CGP.pdf> (дата обращения: 13.08.2016).

OECD (2016) Members and partners. Режим доступа: <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/> (дата обращения: 09.04.2016).

OECD (2016a) Corporate Affairs. Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/ca/> (дата обращения: 03.04.2016).

OECD (2016b) Public consultation on the 2014 Review of the OECD Principles of Corporate Governance. Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/ca/public-consultation-review-oecd-principles-of-corporate-governance.htm> (дата обращения: 06.04.2016).

Tamaki R. (2015) The new G20/OECD Principles of Corporate Governance. Режим доступа: <http://www.oecd.org/corporate/DSG-Tamaki-CG-speech-4Dec2015.pdf> (дата обращения: 27.02.2016).

Tricker B. (2015) Corporate Governance: Principles, Policies, and Practices. Third Edition. Oxford: Oxford University Press.

TUAC (2015) The review process of the OECD Principles of Corporate Governance. Режим доступа: http://www.tuac.org/en/public/e-docs/00/00/11/0D/document_doc.phtml (дата обращения: 13.08.2016).

OECD and G20 Cooperation on Corporate Governance

M. Larionova, T. Lanshina

Marina Larionova – Doctor of Political Science, PhD in Philology, Head and Leading Research Fellow, Center for International Institutions Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 11 Prechistenskaya naberezhnaya, 119034 Moscow, Russian Federation; E-mail: larionova-mv@ranepa.ru

Tatiana Lanshina – Research Associate, Center for Economic Modeling of Energy and Environment of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Research Associate, Center for Industrial Studies, Institute for the U.S. and Canadian Studies of the Russian Academy of Sciences; building 1, 82 Prospect Vernadskogo, 119571 Moscow, Russian Federation; E-mail: lanshina@ranepa.ru

Abstract

This article analyses the evolution of the Organisation for Economic Co-operation and Development's (OECD) Principles of Corporate Governance and the economic environment of their transformation, as well as the key changes in the third version of the document adopted in 2015. The authors conclude that this version reflects the recent challenges related to the role of stock exchanges in corporate governance, information disclosure and risk management. However, it is still oriented toward profit maximization amid the lack of attention to the balance of interests among stakeholders and to aspects of corporate governance related to the quality of life. Members of the Group of 20 (G20) that are not members of the OECD participated in revising the document, but this did not result in any dramatic changes in the structure or content of the principles.

This article focuses on the cooperation between the OECD and G20 countries, including non-OECD members, in the process of updating the principles in 2013–15. The authors identify three major mechanisms of cooperation: 1) discussion of corporate governance at regional roundtables and other international events related to corporate governance, 2) online consultations and 3) OECD peer reviews. The article studies the participation of six G20 countries that are not members of the OECD: Brazil, Russia, India, China, South Africa and Indonesia. Brazil was the most active country under review – its representatives actively communicated with the OECD using all available mechanisms. The contributions of China, India, Indonesia and Russia were also estimated as high. The least active participant was South Africa.

Key words: corporate governance; Group of 20 (G20); Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD); Brasil; Russia; India; China; South Africa; Indonesia

References

Cadbury A. (1992) *The Financial Aspects of Corporate Governance*. The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd. Available at: <http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf> (accessed 13 August 2016).

G20/OECD (2015) *G20/OECD Principles of Corporate Governance*. Available at: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/g20-oecd-principles-of-corporate-governance-2015_9789264236882-en (accessed 13 August 2016).

Gurria A. (2015) *G20 Ankara: Presentation of the G20/OECD Principles of Corporate Governance*. Available at: <https://www.oecd.org/g20/topics/financing-for-investment/g20-ankara-presentation-of-the-g20-oecd-principles-of-corporate-governance.htm> (accessed 13 August 2016).

Kaizuka M. (2002) *Corporate Governance in Asia*. OECD Principles and Beyond. Tokyo. Available at: <https://www.oecd.org/daf/ca/48806174.pdf> (accessed 13 August 2016).

Kirkpatrick G. (2009) The Corporate Governance Lessons from the Financial Crisis. *Financial Market Trends*, vol. 1. OECD. Available at: <https://www.oecd.org/finance/financial-markets/42229620.pdf> (accessed 13 August 2016).

OECD (2004) *OECD Principles of Corporate Governance*. Available at: <https://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf> (accessed 13 August 2016).

- OECD (2010) *Corporate Governance and the Financial Crisis. Conclusions and Emerging Good Practices to Enhance Implementation of the Principles*. Available at: <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/44679170.pdf> (accessed 13 August 2016).
- OECD (2014) *Corporate Governance in Asia. Asian Roundtable on Corporate Governance*. Available at: <http://www.oecd.org/daf/ca/oecd-asianroundtableoncorporategovernance.htm> (accessed 13 August 2016).
- OECD (2014a) *Public comments – South Africa*. Available at: <http://www.oecd.org/daf/ca/Gudoio2015CGP.pdf> (accessed 22 March 2016).
- OECD (2014b) *Principles of Corporate Governance. Comments of Stakeholders Empowerment Services (SES) – India*. Available at: <http://www.oecd.org/daf/ca/SESIndia2015CGP.pdf> (accessed 13 August 2016).
- OECD (2015) *Final NAEC Synthesis. New Approaches to Economic Challenges*. Available at: <http://www.oecd.org/mcm/documents/Final-NAEC-Synthesis-Report-CMIN2015-2.pdf> (accessed 13 August 2016).
- OECD (2015a) *IBGC Comments to the Public Consultation – Brazil*. Available at: <http://www.oecd.org/daf/ca/IBGC2015CGP.pdf> (accessed 13 August 2016).
- OECD (2015b) *Comments on the draft of OECD Corporate Governance Principles – China*. Available at: <http://www.oecd.org/daf/ca/ChineseCenterforCG2015CGP.pdf> (accessed 13 August 2016).
- OECD (2015c) *IDX Comments to the Draft OECD Principles of Corporate Governance – Indonesia*. Available at: <http://www.oecd.org/daf/ca/IDX2015CGP.pdf> (accessed 13 August 2016).
- OECD (2015d) *Comments on the draft OECD Principles of Corporate Governance – Russia*. Available at: <http://www.oecd.org/daf/ca/RID2015CGP.pdf> (accessed 13 August 2016).
- OECD (2016) *Members and partners*. Available at: <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/> (accessed 9 April 2016).
- OECD (2016a) *Corporate Affairs*. Available at: <http://www.oecd.org/daf/ca/> (accessed 3 April 2016).
- OECD (2016b) *Public consultation on the 2014 Review of the OECD Principles of Corporate Governance*. Available at: <http://www.oecd.org/daf/ca/public-consultation-review-oecd-principles-of-corporate-governance.htm> (accessed 6 April 2016)
- Tamaki R. (2015) *The new G20/OECD Principles of Corporate Governance*. Available at: <http://www.oecd.org/corporate/DSG-Tamaki-CG-speech-4Dec2015.pdf> (accessed 28 February 2016).
- Tricker B. (2015) *Corporate Governance: Principles, Policies, and Practices*. Third Edition. Oxford: Oxford University Press.
- TUAC (2015) *The review process of the OECD Principles of Corporate Governance*. Available at: http://www.tuac.org/en/public/e-docs/00/00/11/0D/document_doc.phtml (accessed 13 August 2016).

Политическое влияние в международной финансовой системе

Д.А. Дегтерев

Дегтерев Денис Андреевич — к.э.н., заведующий кафедрой теории и истории международных отношений, Российский университет дружбы народов; доцент кафедры мировой экономики, Московский государственный институт международных отношений МИД России; Российская Федерация, 117198 Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6; Москва 119454, просп. Вернадского, д. 76; E-mail: degterev@mgimo.ru; Degterev_da@pfur.ru

Статья посвящена оценке влияния отдельных стран в системе глобального финансового управления. За основу взята методология международной политической экономики, изучающая взаимодействие политических и экономических процессов на международной арене. Раскрыт дуализм природы международных финансовых институтов, которые, с одной стороны, являются межправительственными организациями, а с другой стороны — это финансовые институты, которые действуют как коммерческие финансовые организации, преследуя финансовые цели. Исследуется соблюдение принципов суверенного равенства, справедливого географического представительства и равного (паритетного) представительства групп государств с несовпадающими интересами в основных международных финансовых институтах (МВФ, «Группа двадцати» и СФС). Проанализирован механизм принятия решений в рамках МВФ, в том числе в Исполнительном совете, и перераспределение квот между странами-членами организации в последние годы. Особое внимание уделено формуле расчета квоты, ее критике и возможным направлениям ее реформирования. В статье выявлены основные причины снижения влияния МВФ и формирования новой, распределенной системы глобального финансового управления.

Представлена иерархия (как по функциям, так и по страновой репрезентативности) системы глобального финансового управления, сложившейся к 2010 г. Показано лидерство отдельных стран по количеству и по основным показателям (выручка, активы и рыночная капитализация) глобальных системно значимых финансовых институтов (банки и страховые компании). На основе анализа членства в «Группе семи» и «Группе двадцати», СФС, ОЭСР, БМР и МВФ выделено ядро, полупериферия и периферия международной финансовой системы в контексте мир-системной теории. Рассмотрено влияние технических элит, сложившихся в международной финансовой сфере, и качественный состав (образование) данных элит. Сделан вывод о существенной поляризации международной финансовой системы (ядро и так называемое маргинальное большинство). В отличие от МВФ, во вновь созданных глобальных финансовых институтах («Группа двадцати» и СФС) в полной мере соблюдаются принципы справедливого географического представительства и паритетного представительства государств с несовпадающими интересами.

Ключевые слова: международные финансы; глобальное управление; международная политическая экономия; политическое влияние; квоты; МВФ; СФС; «Группа двадцати»

За 70 лет функционирования ООН был создан свод правил, которые связаны с работой международных межправительственных организаций и основаны на универсальных принципах международного права, а также на многолетней практике применения правил процедуры, в частности на принципах формирования органов этих организаций. Несоответствие международных организаций данным подходам приводит к негативному их восприятию в терминах справедливости или даже «благого управления» (good governance) [Woods, 1999, p. 39–61].

В частности, речь идет о принципе суверенного равенства государств, закрепленного в п. 1 ст. 2 Устава ООН¹, под которым понимается обеспечение юридически равного участия в международных отношениях всех государств, независимо от различий экономического, социального, политического или иного характера. Более того, согласно ст. 10 Хартии экономических прав и обязанностей государств 1974 г., «...все государства юридически равноправны и как равноправные члены международного сообщества имеют право полностью и эффективно участвовать в международном процессе принятия решений для урегулирования мировых экономических, финансовых и валютных проблем, среди прочего, через посредство соответствующих международных организаций, в соответствии с их существующими и разрабатываемыми правилами, и справедливо пользоваться вытекающими из этого выгодами»². При этом в организациях с наиболее демократической структурой пленарный орган, как правило, определяет политику организации.

Применительно к формированию органов международных организаций с ограниченным членством речь идет о принципах справедливого географического представительства и равного (паритетного) представительства групп государств с несовпадающими интересами. В самом деле, применение альтернативных принципов «специфических интересов» и «наибольшего финансового вклада» закрепляет неравенство государств, дифференцирует их возможности влиять на участие в международных отношениях в зависимости от уровня их социально-экономического развития, что вступает в определенное противоречие с принципом суверенного равенства.

Попробуем подойти с эгалитарным ооновским эталоном к оценке основных институтов глобального финансового управления.

Дуализм международных финансовых институтов

Природа международных финансовых институтов дуалистична. С одной стороны, такие организации, как, например, МВФ, являются межправительственными организациями, созданными на основе соответствующего многостороннего соглашения (Статьи соглашения)³, подписанного и ратифицированного всеми странами-участницами. Соответственно, в своей деятельности МВФ должен принимать во внимание позицию всех без исключения стран-участниц. Для хотя бы частичного соблюдения принципа суверенного равенства при создании организации каждая страна получила по 250 базовых голосов [Rapkin, Strand, 2006, p. 305–324], которые составили в общей сложности 11,26% от общего количества голосов на момент создания. По мере приема новых членов и расширения капитала доля базовых голосов сократилась до 2,1% в 2006 г. [Bradlow, Hunter, 2010], т.е. около 0,01% на каждую страну-участницу. В таких условиях говорить о представленности интересов наиболее бедных стран с наименьшими квотами в МВФ не приходилось. В рамках поправок в Статьи соглашения, одобренных в 2008 г., доля базовых голосов была установлена на неснижаемом уровне в 5,502% от общего количество голосов. Соответственно, в дальнейшем при расширении капитала

¹ Устав Организации Объединенных Наций. Режим доступа: <http://www.un.org/ru/charter-United-nations/index.html> (дата обращения: 17.10.2016).

² Хартия экономических прав и обязанностей государств. Принята Резолюцией 3281 (XXIX) Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1974 г. Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/rights_and_duties (дата обращения: 17.10.2016).

³ Articles of Agreement of the International Monetary Fund. Режим доступа: <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/AA/> (дата обращения: 17.10.2016).

МВФ, будет увеличиваться номинальное количество базовых голосов при сохранении их доли от общей.

С другой стороны, МВФ представляет собой финансовый институт, который действует как коммерческая финансовая организация, преследуя финансовые цели. Для достижения данных финансовых целей он финансируется развитыми странами, в первую очередь США. При создании организации было признано, что дифференцированные финансовые обязательства будут учтены в рамках системы взвешенного голосования, когда число голосов пропорционально финансовому вкладу.

Для анализа дуалистической природы международных финансовых институтов требуется соответствующая методология. На эту роль подходит *международная политическая экономия* (МПЭ), в фокусе внимания которой находится теоретическое осмысление взаимодействия экономических и политических процессов на международной арене. МПЭ предполагает изучение «динамического взаимодействия в международных отношениях, направленного на преумножение богатства и приращение мощи» (Р. Гилпин) [Gilpin, 2001]; она сосредоточена на «пересечении [изучения] производства и обмена, с одной стороны, и власти – с другой» [Афонцев, 2004, с. 142–163]. МПЭ включает «во-первых, изучение взаимосвязей между властью и богатством и, во-вторых, исследования на границе теории международных отношений и экономической науки» [Frieden, Lake, 2001].

Притом что МПЭ как отдельное направление исследований получила широкое распространение за рубежом уже в 1970-е годы после окончания «славного тридцатилетия» (1940–1970-е годы), краха Бреттон-Вудской системы фиксированных валютных курсов (1971 г.) и резкого роста мировых цен на нефть (1973–1974 гг.), в отечественной науке, в силу своего междисциплинарного характера (на стыке экономической и политических наук), она не настолько распространена. Если «Журнал международной политической экономии» (*Review of International Political Economy*) издается с 1994 г., то в РФ в рамках данного направления исследований можно отметить труды С.А. Афонцева (ИМЭМО РАН) [Афонцев, 2010], С.Л. Ткаченко (СПбГУ) [Tkachenko, 2004, p. 111–120], а также ряд статей в журнале «Мировая экономика и международные отношения» (ИМЭМО РАН) и статьи по глобальному управлению в экономической сфере в настоящем издании («Вестник международных организаций»).

Это исследование не направлено на то, чтобы оценить экономические механизмы деятельности международных финансовых институтов. Основная его цель – выявление политического влияния отдельных стран в системе глобального финансового управления. И в этом смысле цель действительно близка к основному исследовательскому вопросу МПЭ, сформулированному одним из создателей данной школы Р. Купером: «Как сохранить многочисленные выгоды от обширной сети международных экономических отношений, избавленных от уродующих их ограничений, и в то же время сберечь максимальную степень свободы для каждой нации, которая стремится преследовать свои законные экономические цели?» [Цыганков, 2007, с. 140].

Исследовательская гипотеза статьи состоит в том, что политическое влияние отдельных стран в системе международных финансовых институтов распределяется неравномерно. Поставлена задача выявить, насколько выполняется соблюдение принципов справедливого географического представительства и равного (паритетного) представительства групп государств с несовпадающими интересами в международных финансовых организациях.

При исследовании основных финансовых институтов оценивается, насколько полно в них представлены страны – члены ООН. При анализе институтов и рабочих

органов с ограниченным членством рассматривается вопрос соблюдения принципов справедливого географического представительства и равного (паритетного) представительства групп государств с несовпадающими интересами. Рассматриваются как традиционные институты Бреттон-Вудса (МВФ), так и вновь созданные («Группа двадцати» и Совет по финансовой стабильности).

Политическое влияние в МВФ

МВФ – это межправительственная организация, существующая в форме специализированного учреждения ООН, которая сыграла решающую роль в формировании международной финансовой системы. Вместе с Группой Всемирного банка и ВТО (до 1994 г. – ГАТТ), МВФ во второй половине XX – начале XXI в. составляла институциональную триаду глобального экономического управления [Ревизорский, 2015, с. 33], специализируясь на решении проблем глобальных дисбалансов (дефицитов платежного баланса, обменных курсов, денежно-кредитной политики стран-членов).

Общее количество стран – членов МВФ составляет 188. Такие государства – члены ООН как Куба, КНДР, Андорра, Лихтенштейн, Монако и Науру не входят в МВФ, в то же время с 2009 г. членом МВФ является Косово. Кроме того, особым статусом в рамках МВФ обладают Гонконг и Макао (территории КНР), Ангилья и Монсерат (территории Великобритании), Аруба, Кюрасао, Нидерландские Антильские острова, Синт-Мартен (территории Нидерландов). Данные территории не являются официально членами МВФ, тем не менее фонд поддерживает прямые контакты с данными территориями, ежегодно готовит по ним финансовую статистику⁴.

В отличие от Генеральной Ассамблеи ООН с ее эгалитарным принципом принятия решений («одна страна – один голос»), в МВФ функционирует взвешенный механизм голосования, согласно которому доля стран пропорциональна их квоте в капитале фонда. К базовым голосам страны добавляется по одному голосу за каждые 100 тыс. СДР. При этом формула расчета квоты не прописана в Статьях соглашения, а остается на усмотрение Совета управляющих МВФ, в связи с чем фонд зачастую обвиняют в непрозрачности при расчете квоты [Cooper, Truman, 2007]. В 2008 г. Исполнительный совет МВФ принял следующую формулу расчета квоты (*calculated quota share, CQS*)⁵:

$$CQS = (0,5*Y + 0,3*O + 0,15*V + 0,05*R)^k,$$

где Y – это средневзвешенное за предыдущий трехлетний период между ВВП, подсчитанному по официальному курсу (0,60), и ВВП по паритету покупательской способности (0,4);

O – показатель открытости экономики, который подсчитывается как среднегодовое значение суммы платежей и поступлений по счету текущих операций (товары, услуги, доходы и трансферты) на протяжении пятилетнего периода;

V – изменчивость текущих поступлений и сальдо потоков капитала, которая рассчитывается как стандартное отклонение от среднецентричного трехлетнего тренда на протяжении периода в 13 лет;

⁴ International Financial Statistics. Режим доступа: <http://www.imf.org/en/Data> (дата обращения: 17.10.2016).

⁵ Reform of Quota and Voice in the International Monetary Fund. Report of the Executive Board to the Board of Governors. IMF, 28 March 2008. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/032108.pdf> (дата обращения: 17.10.2016).

R – среднее за 12 лет значение объема официальных международных резервов (иностранная валюта, запас СДР, резервная позиция в МВФ и монетарное золото);

k – коэффициент сжатия, который составляет 0,95 [Смыслов, 2012, с. 33–44].

Вместе с тем ряд экспертов выступает за упрощение формулы квоты, считая, что ее основу могли бы составить показатели ВВП по ППС и изменчивости текущих поступлений и сальдо потоков капитала [Truman, 2006].

Развитые страны, представляющие всего 15% членов фонда, имеют около 60% голосов [Peet, 2009] и могут заблокировать любое решение, принимаемое простым большинством. При такой ситуации говорить о равном (паритетном) представительстве групп государств с несовпадающими интересами (богатые VS бедные) не приходится – МВФ отражает позицию преимущественно развитых стран [Bradlow, 2001, р. 9–36]. Более того, поскольку заемщиками крайне редко выступают развитые страны, то они являются технически независимыми от МВФ – они не обязаны отчитываться о своей экономической политике в отличие от развивающихся стран, которые являются основными заемщиками. Для исправления ситуации ряд экспертов предлагает ввести при принятии решений принцип двойного большинства (среди развитых и среди развивающихся стран) [Bradlow, 2001, р. 9–36], либо учредить «Комитет по соблюдению прав стран третьего мира» (Third World Watchdog Committee) [Davison, 1999, р. 20–23].

Для принятия важных решений требуется квалифицированное большинство в 70% голосов и в 85% голосов. 70% голосов необходимо при принятии решений по финансовым и операционным вопросам, в частности, распределения общих резервов⁶. Для принятия наиболее важных решений фонда, в том числе принятия новых членов, увеличения квот, распределения специальных прав заимствования, а также внесения поправок в Статьи соглашения, требуется 85% голосов⁷.

Таким образом, США, имея более 15% голосов, могут единолично заблокировать (ветировать) любое решение, принимаемое квалифицированным большинством в 85%. Для любой серьезной реформы МВФ потребуются изменение Статей соглашения, а также пересмотр квот, что невозможно без получения согласия США. Фактически предварительным условием для проведения серьезной реформы МВФ является снижение квоты США ниже 15% и переход от единоличного принятия решения к коллегиальному [Yueting, 2014]. Для блокирования решений, принимаемых квалифицированным большинством в 70%, США необходимо вступать в коалицию, например, с Японией, ФРГ и Великобританией.

Исполнительный совет МВФ: казусы представительной демократии

Поскольку Совет управляющих МВФ собирается один раз год, основные решения в рамках деятельности МВФ принимаются Исполнительным советом, состоящим с 1992 г. из 24 членов. Так как речь идет о формировании органа с ограниченным членством, интересно выяснить, насколько выполняется принцип справедливого геогра-

⁶ См. Статьи соглашения, в том числе §3 (d) статьи III, параграф 6 (d) статьи XII, §2 статьи XV, §2 (c) статьи XIX, §3 статьи XX, §2 (b) статьи XXVI. Режим доступа: <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/AA/> (дата обращения: 17.10.2016).

⁷ См. Статьи соглашения, в том числе §2 (c) статьи III, §2 (c) статьи IV, §4 статьи IV, §7 статьи V, §1 статьи XII, §3 статьи XII, §2 статьи XV, §1 статьи XXIII, §1 (a) статьи XVII. Режим доступа: <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/AA/> (дата обращения: 17.10.2016).

фического представительства и равного представительства групп государств с несовпадающими интересами.

Восемь стран с наибольшими квотами, в том числе Российская Федерация, имеют своего исполнительного директора в Исполнительном совете МВФ. Остальные страны, объединенные в 16 групп, назначают своего представителя в Исполнительный совет (см. Приложение, табл. 1).

Первое впечатление, которое может сложиться при анализе географического состава групп, от которых избираются исполнительные директора, что это своего рода *джерримендеринг* (произвольное нарезание избирательных округов) [Таагепера, Шугарт, 1997, с. 114–136], только в рамках мировой политики. Однако, поскольку переход из одной группы в другую является добровольным, то речь идет скорее о *логроллинге*, т.е. попытке стран заработать дополнительные дивиденды, поддержав посредством своей квоты ту или иную группу [Woods, Lombardi, 2006, p. 480–515].

Как правило, большинство членов одной группы имеют одинаковое региональное происхождение, и в этом смысле можно говорить о справедливом географическом представительстве. Однако желание соблюсти принцип «наибольшего финансового вклада» в рамках Исполнительного совета МВФ приводит к тому, что, как правило, исполнительный директор назначается от той страны, которая имеет наибольшую квоту в данном регионе. На сегодняшний день лишь в пяти группах исполнительный директор назначается от страны, квота которой не является наибольшей в рамках данной группы (см. Приложение, табл. П1). Но даже в этом случае он назначается от страны, имеющей вторую по объему квоту, либо его заместитель назначается от страны с крупнейшей квотой (четыре случая из пяти). В этой связи понятна мотивация ряда стран, которые не могут выстроить отношения с региональной державой с наибольшей квотой и уходят в другие группы. Процедура выбора исполнительного директора в Статьях соглашения детально не прописана, поэтому каждая группа следует своей практике. Попытки совместить принципы справедливого географического распределения и «наибольшего финансового вклада» приводят к постепенной эрозии региональных групп.

На сегодняшний день (см. Приложение, табл. П1) из 24 исполнительных директоров 12 представляют развитые страны (среди них 7 – Нидерланды, Испания, Италия, Австрия, Канада и Швеция – делегированы своими группами), а 12 – развивающиеся страны и страны с переходной экономикой. Таким образом, с формальной точки зрения в Исполнительном совете МВФ соблюдается принцип равного представительства групп государств с несовпадающими интересами. В действительности ситуация более сложная. Безусловно, в Исполнительном совете представлены восходящие державы – страны БРИКС (кроме ЮАР), основные региональные державы (Аргентина, Египет, Иран, Малайзия, Саудовская Аравия и Турция). Сложнее с представительством африканских стран, большая часть которых входит в две группы – бывших английских колоний (во главе с Замбией) и бывших французских колоний (во главе с Чадом). Последняя группа – единственная, где исполнительный директор назначен от страны с двенадцатой (!) по объему квотой. Объясняется это устоявшейся практикой ротации между странами, которые совместно входят в валютную зону франка, Западноафриканский экономический и валютный союз (ЮЕМОА) [Дегтерев, 2003], другие субрегиональные группировки, имеющие стратегическое партнерство с Францией.

Казалось бы, что для таких стран, как, например, РФ или Саудовская Аравия, возможность избирать своего исполнительного директора – это безусловное благо, привилегия, которой лишен ряд стран даже с большей квотой (Италия, Канада, Бразилия

и Индия). Однако это не совсем так. Например, Бразилия и Индия, которые стабильно возглавляют свою группу, фактически управляют по 3,06% голосов, аккумулированных в группе, а не только своими голосами. РФ «отсечена» от коалиции стран СНГ, которые присутствуют в группах под руководством Нидерландов (Армения, Молдова, Украина), Швейцарии (Азербайджан, Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Туркменистан), Турции (Белоруссия) и даже Австралии (Узбекистан). Аналогично Саудовская Аравия «отсечена» от коалиции Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ) [Бирюков, 2007], которые присутствуют в группе под руководством Египта.

Возглавляет Исполнительный совет директор-распорядитель МВФ, который традиционно назначается от европейских стран, что, конечно, не соответствует принципу справедливого географического представительства, который соблюдается, например, при выборах генерального секретаря ООН. А ведь это одна из наиболее влиятельных должностей в системе глобального финансового управления [Van Houtven, 2002].

Символические реформы МВФ

Квота развивающихся стран в МВФ со временем постепенно увеличивается. Конгресс США ратифицировал реформу квот (так называемый 14-й пересмотр квот) и систему управления МВФ, утвержденную в 2010 г. Советом управляющих фонда, лишь в декабре 2015 г.⁸ Данная реформа носит «косметический характер» и не меняет по существу соотношения сил при принятии решений в рамках МВФ. Квота стран с развивающимися рынками (прежде всего Китая, Кореи, Индии, Бразилии и Мексики) увеличивается на 6%, и ликвидируется категория назначаемых исполнительных директоров (все директора отныне будут избираться). Однако доля развитых стран все также превышает 50%, а доля США – более 15%. Квота стран БРИКС при голосовании вплотную приблизилась к 15%, но не превысила данный порог (табл. 1). Конечно, у стран БРИКС существует возможность блокироваться, например, с Ираном и Венесуэлой (более 0,7% голосов у каждого).

Вместе с тем в настоящее время все страны БРИКС (кроме ЮАР) вошли в ТОП-10 членов МВФ с наибольшими квотами (вместе с указанной выше пятеркой развитых стран), а КНР заняла третье место в фонде, сразу после США и Японии [Mohan, Karim, 2015].

В конце 2015 г. состоялось и другое важное событие, связанное с изменением глобальной финансовой архитектуры. Исполнительный совет МВФ принял решение о включении с 1 октября 2016 г. китайского юаня в состав корзины валют, составляющих специальные права заимствования⁹. Юань впервые входит в состав корзины валют СДР с долей в 10,92% (табл. 2), что ставит его по данному показателю на третье место после доллара США и евро. По своему весу он сразу же опережает японскую иену и фунт стерлингов.

⁸ Директор-распорядитель МВФ Кристин Лагард приветствует утверждение Конгрессом США реформ квот и управления 2010 г. Пресс-релиз. № 15/573. МВФ, 18 декабря 2015 г. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/russian/np/sec/pr/2015/pr15573r.pdf> (дата обращения: 18.10.2016).

⁹ Исполнительный совет МВФ завершил пересмотр корзины валют СДР, принял решение о включении китайского юаня. Пресс-релиз. № 15/540(R). МВФ, 30 ноября, 2015 г. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/russian/np/sec/pr/2015/pr15540r.pdf> (дата обращения: 18.10.2016).

Таблица 1. Изменение страновых квот при голосовании в МВФ, %

Страна / Группа	До 2006 г.	После реформы 2008 г.	После реформы 2010 г.
США	17,023	16,718	16,471
Япония	6,108	6,221	6,135
ФРГ	5,968	5,800	5,306
Франция	4,929	4,284	4,022
Великобритания	4,929	4,284	4,022
«Группа семи», всего	45,1	43,0	41,2
Развитые страны, всего	60,6	57,9	55,2
Бразилия	1,402	1,713	2,217
Россия	2,734	2,385	2,586
Индия	1,916	2,336	2,627
Китай (включая КНР, Гонконг и Макао)	2,928	3,803	6,068
Южная Африка	0,867	0,770	0,634
Страны БРИКС, всего	9,847	11,007	14,132

Источник: [IMF, 2011].

Таблица 2. Изменение доли основных мировых валют в корзине СДР, %

Валюта / Период	Доллар США	Евро	Японская иена	Фунт стерлингов	Китайский юань
2001–2005	44	31	14	11	–
2006–2010	44	34	11	11	–
2011–2015	41,9	37,4	9,4	11,3	–
2016–2020	41,73	30,93	8,33	8,09	10,92

Источник: [IMF, 2016].

Несмотря на некоторый прогресс, реформа МВФ и институтов Бреттон-Вудса в целом, включая Группу Всемирного банка, носит явно запоздалый характер. Уже в конце 1990-х годов, после азиатского финансового кризиса 1997–1998 гг., в ходе которого МВФ показал свою неспособность оперативно решать глобальные финансовые проблемы, Россия и другие ведущие страны с развивающимися рынками свели свое сотрудничество с данной организацией к минимуму. На фоне благоприятной экономической конъюнктуры начала 2000-х годов они перестали нуждаться в ее займах и кредитах. Это привело к нехватке ресурсов для осуществления текущей деятельности, ведь она финансируется за счет доходов от операций кредитования, объем которых резко сократился [Vroome, 2010, p. 37–54]. МВФ вынужден был сократить около 400 своих сотрудников [Карин, Шорр, 2013, с. 48]. Данные факты стали дополнительным аргументом в пользу повышения многополярности в системе управления международными финансами, которая развивалась по трем основным направлениям.

Во-первых, де-факто часть вопросов, которые традиционно решались на площадке МВФ, стала рассматриваться в рамках других институтов. Так, «Группа двадцати» (G20) постепенно превратилась в главный форум по обсуждению вопросов международных финансов. Был также создан Форум финансовой стабильности (с апреля 2009 г. – Совет по финансовой стабильности, СФС), в работе которого принимают участие представители министерств финансов, центральных банков и регулирующих финансовых органов 24 стран мира.

Во-вторых, страны БРИКС стали создавать альтернативную финансовую архитектуру, в том числе Новый банк развития (Банк развития БРИКС) – альтернатива группе Всемирного банка, Пул условных валют БРИКС – альтернатива МВФ, Азиатский банк инфраструктурных инвестиций – альтернатива Азиатского банка развития, входящего в группу Всемирного банка [Хейфец, 2015, с. 25–42]. Данный региональный банк дополнил систему альтернативных институтов развития, существовавших ранее, в том числе Евразийского банка развития, а также Андской корпорации развития (последняя является альтернативой Межамериканского банка развития).

В-третьих, по ряду финансовых рынков (например, торговля деривативами), где доминирование англо-саксонских финансовых учреждений было подавляющим, фактически осуществлялся целенаправленный уход из-под межгосударственного регулирования в пользу «саморегулирования» из-за опасения потерять свои сравнительные преимущества [Гудлифф, Сберро, 2013, с. 38]. Данный тренд, правда, был несколько ослаблен в ходе мирового финансового кризиса 2008–2009 гг., наблюдалось некоторое усиление межгосударственного сотрудничества, правда, не на площадке МВФ (в первую очередь – в рамках «Группы двадцати» и СФС) [Лебедева, 2012, с. 316–329].

Все это привело к формированию в начале XXI в. принципиально новой, распределенной системы глобального финансового управления, ключевыми новыми акторами в которой стали «Группа двадцати» и СФС.

«Группа двадцати»: площадка для поиска компромиссов

В отличие от «Группы семи/восьми», которая после приостановления членства РФ включает лишь четыре европейских государства, два североамериканских и островную Японию (10,44% мирового населения), представляющих наиболее богатые страны мира с подушевым ВВП более 34 тыс. долл. США¹⁰ (из 193 государств – членов ООН к таковым относятся лишь 24), «Группа двадцати» значительно более представительная, а следовательно, более легитимная и эффективная в вопросах глобального финансового регулирования. На входящие в «Группу двадцати» страны приходится 90% мирового ВВП, 80% международной торговли, 2/3 мирового населения. Данный клубный формат объединяет государства, расположенные на всех обитаемых континентах, что свидетельствует о соблюдении принципа справедливого географического представительства в институте с ограниченным членством.

«Группа двадцати» представляет страны с уровнем подушевого ВВП более 1,5 тыс. долл. США¹¹ (130 стран или 2/3 всех стран мира). Зависимость между подушевым уров-

¹⁰ Подушевой номинальный ВВП Италии (беднейшего члена «Группы семи/восьми») в 2014 г., подсчитанный Всемирным банком по Атласному методу, составил 34,270 долл. США. Режим доступа: http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD?order=wbapi_data_value_2014+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=desc (дата обращения: 18.10.2016).

¹¹ Подушевой номинальный ВВП Индии (беднейшего члена «Группы двадцати») в 2014 г., подсчитанный Всемирным банком по Атласному методу, составил 1,570 долл. США. Режим доступа:

нем ВНД и позицией государств по вопросам глобальной повестки дня показана нами ранее [Дегтерев, 2013]. Данное обстоятельство обуславливает преимущество «Группы двадцати» перед ООН как более эффективной международной площадки при решении экономических вопросов, традиционно разделяющих богатые и бедные страны. Если в рамках ГА ООН количество стран с низким уровнем душевого ВНД в несколько раз превышает количество стран с высоким уровнем ВНД, то на площадке «Группы двадцати» они представлены сбалансированно. Великие и восходящие державы здесь ведут диалог на равных [Карин, Шорр, 2013, с. 49]. Это свидетельствует о равном (паритетном) представительстве групп государств с несовпадающими интересами, причем даже более равным по сравнению с эталоном (ГА ООН).

Если на первых трех саммитах «Группы двадцати» доминировала антикризисная повестка дня (преимущественно в области финансового регулирования и архитектуры глобальной финансовой системы), то впоследствии она была размыта другими вопросами глобального управления, вплоть до борьбы с терроризмом и коррупцией. В этом смысле «Группа двадцати» повторяет путь «Группы семи», которая также изначально имела дело преимущественно с вопросами монетарной политики, а впоследствии повестка расширилась [Прексин, 2013; Ревизорский, 2015, с. 38]. «Расползание» повестки, ее слабая структурированность представляет способ смягчения разногласий между различными экономиками, несовместимыми в социально-экономическом или культурно-историческом плане [Карин, Шорр, 2013].

СФС и правила для транснациональных банков

В отличие от «Группы двадцати», представляющей механизм клубной дипломатии, на полях которого вырабатывается политический консенсус по наиболее важным аспектам глобального управления, СФС — это постоянно действующий секретариат, в рамках которого технические специалисты, представляющие в том числе негосударственные институты, автономные или квазиавтономные регулирующие агентства (в том числе центральные банки), вырабатывают общие отраслевые стандарты [Мамрова, Кошар, 2014]. В определенном смысле формирование СФС — это отражение более общей тенденции *агентизации* международных экономических переговоров, когда регуляторы финансовых и телекоммуникационных рынков, антимонопольные службы, агентства по безопасности продовольствия и медикаментов непосредственно вовлечены в формирование международных стандартов и правил игры [Дегтерев, 2010, с. 45].

Беспрецедентный уровень интернационализации финансовой деятельности (доля иностранного капитала в банковском секторе ряд стран ЦВЕ превышает 90% [Джагитян, 2015, с. 79]) вкупе с либерализацией национального финансового законодательства и доминированием принципа «саморегулирования» на глобальном уровне не только открыл уникальные возможности для экспансии англосаксонских финансовых структур, но и создал системные риски для ведущих промышленно развитых стран. Угроза финансовой стабильности со стороны наиболее мощных акторов международных финансов (“too-big-to-fall”, ТВТФ) — крупных банков (global systemically important banks, G-SIBs), страховых компаний (global systemically important insurers, G-SIIs), других глобальных системно значимых финансовых институтов (Global Systemically important

http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD?order=wbapi_data_value_2014+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=desc (дата обращения: 18.10.2016).

financial institutions, G-SIFIs) заставила даже самых рьяных протагонистов свободного рынка начать регулятивное взаимодействие на транснациональном уровне. В этой связи ряд экспертов говорит о формировании новой модели *мегауправления* с глобальным финансовым регулятором в лице СФС, в рамках которого происходит сближение государственных и частных интересов для обеспечения глобальной финансовой стабильности [Джагитян, 2015, с. 85]. Важно понимать, о каких транснациональных финансовых структурах идет речь и какие государства участвуют в создании правил для данных структур.

По количеству и основным показателям системно значимых институтов (выручка, активы и рыночная капитализация) лидируют США, на втором месте – КНР, на третьем – Великобритания, далее следует Франция (табл. 4). За ними идут Япония, Швейцария, ФРГ, а замыкают список Нидерланды, Испания, Италия и Швеция. Притом что финансовые институты из КНР, Франции, ФРГ лидируют по показателям выручки, по рыночной капитализации они существенно уступают банкам и страховым компаниям из англосаксонских стран. Показатели выручки и капитализации не в полной мере отражают роль данных компаний в международной финансовой системе, поскольку масштабы их участия, например, в международной торговле деривативами составляют десятки триллионов долларов США, значительная часть которых находится у них на балансе. В случае финансовых проблем данных организаций (по аналогии с банкротством Lehman Brothers) это создаст системные риски для международных финансов.

Членами СФС стали министерства финансов, центральные банки и финансовые регуляторы всех стран – членов G20, а также мировых офшорных центров – Сингапура и Гонконга (что усилило влияние КНР), Нидерландов и Швейцарии, а также Испании. Банки и страховые компании последних трех стран входят в число системно значимых финансовых институтов, поэтому вполне обосновано их включение в состав членов СФС. Единственной страной, не представленной в организации, но имеющей системно значимый банк, остается Швеция (табл. 4).

Фактически на площадке СФС представители как развитых, так и развивающихся стран (т.е. групп государств с несовпадающими интересами) формируют правила для деятельности транснациональных финансовых институтов, представляющих преимущественно развитые страны (кроме КНР), но оперирующих по всему миру.

Членами СФС стали также международные финансовые институты, в том числе Банк международных расчетов (БМР), МВФ, ВБ и ОЭСР, а также основные стандартустанавливающие организации.

Примечательно, что в рамках организационной структуры СФС выделено шесть региональных консультативных групп: Америка, Азия, СНГ, Европа, Ближний Восток и Северная Африка, Тропическая Африка¹², что свидетельствует о справедливом географическом представительстве при выработке решений. Выделение стран постсоветского пространства в отдельную группу свидетельствует об усилении влияния РФ и стран постсоветского пространства в системе глобального финансового управления. В настоящий момент региональную группу СНГ возглавляют заместитель министра финансов РФ С. Сторчак и глава Национального банка Республики Казахстан О. Смоляков.

¹² Financial Stability Board. Organizational Chart. Режим доступа: <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/FSB-Organisation-Chart-as-of-21-Apr-2015.pdf> (дата обращения: 18.10.2016).

Таблица 4. Страновое распределение глобальных системно значимых финансовых институтов (G-SIFIs)

Страна	Глобальные банки	Выручка в 2014 г., млрд долл. США	Активы в 2014 г., млрд долл. США	Капитализация в 2014 г., млрд долл. США	Глобальные страховые компании	Выручка в 2014 г., млрд долл. США	Активы в 2014 г., млрд долл. США	Капитализация в 2014 г., млрд долл. США
США	JP Morgan Chase	97,8	2593,6	225,5	MetLife, Inc.	70,5	902,3	57,3
	Bank of America	97	2114,1	163,2	American International Group, Inc.	67,5	515,6	75
	Citigroup	93,9	1846	156,7	Prudential Financial, Inc.	58,5	766,7	36,4
	Wells Fargo	90,4	1701,4	278,3	ИТОГО	196,5	2184,6	168,7
	Goldman Sachs	40,1	856,2	86,5				
	Morgan Stanley	39	803,1	70,8				
	Bank of New York Mellon	15,1	385,3	45,1				
	State Street	10,1	274,1	30,8				
	ИТОГО	483,4	10573,8	1056,9				
	КНР	Industrial and Commercial Bank of China Limited	166,8	3322	278,3	Ping An Insurance (Group) Company of China, Ltd.	75,3	645,7
China Construction Bank		130,5	2698,9	212,9				
Agricultural Bank of China		129,2	2574,8	189,9				
Bank of China		120,3	2458,3	199,1				
ИТОГО		546,8	11054	880,2				
Велико-британия		HSBC	81,1	2634,1	167,7	Prudential plc	99	564,5
	Barclays	53	2117,3	63,7	Aviva plc	51,1	463,9	24,5
	Royal Bank of Scotland	35,6	1638,4	60,2	ИТОГО	150,1	1028,4	89
	Standard Chartered	24,8	725,9	39,8				
	ИТОГО	194,5	7115,7	331,4				

Страна	Глобальные банки	Выручка в 2014 г., млрд долл. США	Активы в 2014 г., млрд долл. США	Капитализация в 2014 г., млрд долл. США	Глобальные страховые компании	Выручка в 2014 г., млрд долл. США	Активы в 2014 г., млрд долл. США	Капитализация в 2014 г., млрд долл. США
Франция	BNP Paribas	124,5	2514,2	78,4	AXA	153,8	1016,6	64,2
	Grpue Crdit Agricole	48,5	1922,9	40				
	Socitit Gnralt	54,2	1583	40,7				
	Grpue ВРСЕ*	28,32	883,2	28				
	ИТОГО	255,52	6903,3	187,1				
Япония	Mitsubishi UFJ FG	49,2	2328,5	90,9				
	Mizuho FG	27	1634,7	43,6				
	Sumitomo Mitsui FG	34,8	1465,4	54,8				
	ИТОГО	111	5428,6	189,3				
Швейцария	UBS	39,8	1069,3	74,7				
	Credit Suisse	38,4	927,4	44,4				
	ИТОГО	78,2	1996,7	119				
ФРГ	Deutsche Bank	56,4	2067,6	49,7	Allianz S.E.	128,4	979	82
	ING Bank*	57,6	1191,6	42,75	Aegon N.V.	54,3	502,5	17,5
Испания	Santander	56,4	1532,3	109,4				
	Unicredit Group	30,5	1021,5	41,3				
Швеция	Nordea	20,8	809,9	50,8				

Источники: составлено автором с использованием:

- 1) 2015 update of list of global systemically important insurers (G-SIIs). Financial Stability Board, 3 November, 2015. Режим доступа: <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/FSB-communication-G-SIIs-Final-version.pdf> (дата обращения: 18.10.2016).
- 2) 2015 update of list of global systemically important banks (G-SIBs). Financial Stability Board, 3 November, 2015. Режим доступа: <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/2015-update-of-list-of-global-systemically-important-banks-G-SIBs.pdf> (дата обращения: 18.10.2016).
- 3) Forbes 2015 Global 2000. The World's Biggest Public Companies. Режим доступа: <http://www.forbes.com/global2000> (дата обращения: 18.10.2016).

* Данные по Grpue ВРСЕ (Франция) и ING Bank (Нидерланды) подсчитаны на основе годовых отчетов компаний.

Иерархия институтов международного финансового регулирования

К 2010 г. в целом сформировалась новая система взаимосвязанных институтов глобального финансового управления, характеризующаяся переходом от иерархии к сетевому взаимодействию и распределению функций между традиционными и новыми акторами [Ревизорский, 2015, с. 32; Худякова, 2013]. Ряд экспертов в этой связи даже говорит о чрезмерном рассеивании экономической власти в рамках международной системы [Гудлифф, Сберро, 2013, с. 31].

Для оценки распределения влияния в системе международного финансового регулирования целесообразно провести анализ 1) в разрезе основных функций, выполняемых отдельными глобальными финансовыми институтами; 2) в контексте репрезентативности финансовых институтов (представленности в них тех или иных стран мира) с выделением ядра и периферии глобального финансового регулирования.

В зависимости от выполняемых функций основные глобальные финансовые институты можно разделить на несколько уровней (рис. 1).



Рис. 1. Институты межгосударственного финансового регулирования

Источник: [Худякова, 2013, с. 4].

На первом уровне находятся ОЭСР, институты Бреттон-Вудса (МВФ и Группа Всемирного банка), а также «Группа двадцати». На площадке ОЭСР ведущие развитые страны вырабатывают современные стандарты финансового регулирования. «Группа двадцати» играет роль центра координации принятия стратегических решений, которые ретранслируются через СФС на уровень стандартоустанавливающих организаций (институтов международной стандартизации – *standard-setting bodies, SSB*) – Базельского комитета по банковскому надзору БМР (*Committee on Banking Supervision of the Bank for international Settlements*), Международной ассоциации страховых надзоров (*International Association of Insurance Supervisors, IAIS*), Комитета по международным стандартам

аудита и подтверждения достоверности информации (*International Auditing and Assurance Standards Board, IAASB*) в рамках Международной федерации бухгалтеров, Совета по МСФО (*International Accounting Standards Board, IASB*), Международной организации комиссий по ценным бумагам (*International Organization of Securities Commissions, IOSCO*) и др. [Худякова, 2013]. Первые три стандартустанавливающие организации имеют штаб-квартиры в Швейцарии, Совет по МСФО – в Великобритании и отделение в Японии, а последняя организация – в Испании. Национальная принадлежность штаб-квартир в определенной степени свидетельствует о роли данных стран в системе глобального финансового управления. В частности, появляется еще один аргумент о справедливости включения Испании в состав членов СФС.

Характеризуя представленность стран в институтах глобального управления, в качестве ядра системы глобального финансового регулирования стоит отметить страны «Группы семи» и Швейцарию, между центральными банками которых подписано соглашение о внешних валютных своп-линиях (ЦБ-6), при этом европейские страны «Группы семи» представлены в нем Европейским центральным банком. Страны БРИКС формируют альтернативное ядро системы глобального финансового регулирования, при этом оба ядра входят в состав «Группы двадцати» и СФС (рис. 2).

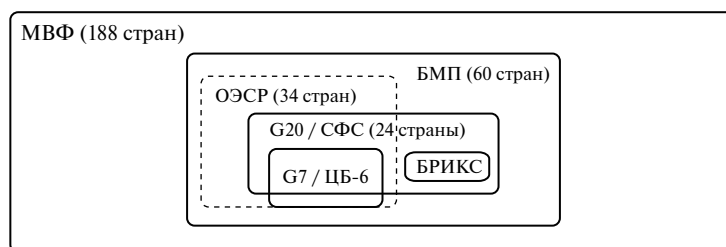


Рис. 2. Репрезентативность институтов глобального финансового управления

Источник: составлено автором.

Финансовое ядро на основе стран «Группы семи» неоднородно. С одной стороны, в рамках него существуют противоречия между англосаксонскими странами «свободного рынка» и континентальными европейскими социал-демократическими государствами во главе с ФРГ [Гудлифф, Сберро, 2013, с. 38]. Первые выступают за концепцию *экстерриториального капитализма* и абсолютную мобильность капитала как фактора производства, способствуя тем самым перетоку средств в офшорные юрисдикции и налоговые гавани. Вторые, желая сохранить высокие социальные стандарты, хотят ограничить волатильность финансовых рынков, например, посредством ввода налога Тобина на финансовые транзакции и изменения правил ведения биржевой торговли [Мамрова, Кошар, 2014, с. 82]. С другой стороны, профицитные экономики ЕС во главе с ФРГ имеют другие подходы к денежно-кредитной политике, нежели страны PIIGS во главе с Италией.

В период международного финансового экономического и валютного кризиса центральные банки ведущих стран мира прибегали к массивной денежной эмиссии (QE). Это привело к угрозе возникновения ценовых войн, в том числе между странами самого ядра международной финансовой системы [Столбов, Дегтерев, 2011; Moschella, 2015].

Для координации денежной эмиссии и обеспечения ликвидности мировой финансовой системы с декабря 2011 г. по февраль 2013 г. на временной основе, а с октября 2013 г. на постоянной основе была запущена система соглашений о взаимном обмене валют по фиксированным курсам между центральными банками США, ЕС, Великобритании, Швейцарии, Японии и Канады. Фактически создан международный валютный пул или картель, в рамках которого кристаллизуется ядро международной финансовой системы (рис. 2).

Однако взаимоотношения в рамках данной сети несимметричны. На самом деле ФРС в одностороннем порядке обеспечивает стабильность курсов валют «шестерки», гарантируя обмен их валют на доллары по фиксированному курсу. В терминах сетевого анализа [Дегтерев, 2015] речь идет о формировании связанной подгруппы (cohesive subgroup) международных финансов типа «звезда» (рис. 3). Связанная подгруппа – это элементы сети, имеющие большее число связей между входящими в них участниками, чем между остальными участниками сети. В связанной подгруппе типа «звезда» существует центральный элемент в сети (ФРС), с которым связаны все остальные.

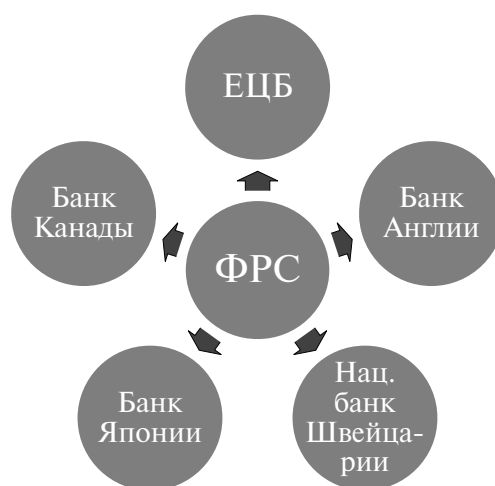


Рис. 3. Структура сети внешних валютных своп-линий между центральными банками шести ведущих стран мира (ЦБ-6)

Источник: составлено автором.

Характеризуя ядро международной финансовой системы, необходимо отметить и восемь стран, которые имеют своих исполнительных директоров в Исполнительном совете МВФ. Среди них пять членов «Группы семи» (США, Япония, ФРГ, Франция, Великобритания), два члена БРИКС (РФ и КНР), а также Саудовская Аравия.

Страны «Группы семи» также формируют ядро и для ОЭСР – клуба промышленно развитых стран. Все страны – члены «Группы двадцати» и страны ОЭСР входят в следующий «контур» глобального финансового регулирования – БМР. Примечательно, что членами БМР, не входящими в ОЭСР, являются следующие группы стран:

- недавно вступившие или в процессе вступления в ЕС – Босния и Герцеговина, Болгария, Румыния, Хорватия, Латвия, Литва, Македония и Сербия;
- страны БРИКС и Гонконг;

- страны Ближнего Востока и Северной Африки – Саудовская Аравия, ОАЭ, Алжир;
- страны Латинской Америки – Аргентина, Колумбия, Перу;
- страны ЮВА – Индонезия, Малайзия, Филиппины, Сингапур, Таиланд.

Первая группа стран представляет собой периферийные страны – члены ЕС и ассоциированные члены ЕС, в обозримой перспективе они могут присоединиться к ОЭСР. Страны трех последних групп в будущем могут выбрать несколько иную модель финансовой глобализации, усилив альтернативное ядро финансового управления, представленное БРИКС. Ряд экспертов в этой связи говорит о необходимости формирования Банка международных расчетов БРИКС [Хейфец, 2015, с. 33–37].

Приведенный анализ в целом соответствует мир-системной парадигме И. Валлерстайна с выделением центра («Группа двадцати» и ОЭСР), полупериферии (БМР, кроме ОЭСР и «Группы двадцати») и периферии (остальные страны – члены МВФ) международной финансовой системы. При этом он более точно отражает реалии глобального финансового управления, нежели простое выделение «Группы двадцати» и «маргинального большинства» в лице «Группы 172» («Группы 173») [Пэйн, 2014, с. 18].

В число стран финансового центра из постсоветского пространства входит Российская Федерация, к финансовой полупериферии можно отнести страны Балтии.

Роль технической элиты

В рамках уже упоминавшейся концепции агентизации международных экономических переговоров происходит регулярное взаимодействие как международных чиновников, так и представителей национальных регулирующих агентств (центральных банков, министерств финансов и др.), представителей крупного бизнеса, в результате чего формируются единые стандарты и подходы к регулированию международных финансов.

Важную роль в данном процессе играют специализированные аналитические центры, играющие роль отраслевых лобби, например «Группа тридцати» [Tsingou, 2015] или Институт международных финансов [Lall, 2014, p. 10–11].

Интересную разновидность теории исторического институционализма предлагает Р. Лалл, выдвигающий тезис о *сети технической элиты (technical elite network)* [Lall, 2014, p. 4]. Согласно его точке зрения, международные финансы – это сфера, где доминируют технократы, узкопрофильные специалисты. Многие из них работают в международных банках, впоследствии переходят в государственный сектор и в академическую среду, международные организации, распространяя свои подходы к регулированию международных финансов. Таким образом, стандарты вырабатываются в рамках очень узкого, высокопрофессионального сообщества экспертов, как правило, хорошо знакомых друг с другом.

В этой связи особый интерес представляет понимание тех интересов, ценностей, подходов, которые доминируют в данной среде. Во многом это определяется образованием, полученным данными экспертами. Анализ показывает, что большинство экспертов МВФ, например, представляющих разные территориальные департаменты, имеют американское экономическое или финансовое образование (рис. 4), причем больше всего среди них выпускников Чикагского университета (рис. 5). По мнению автора исследования [Nelson, 2014], именно данные факты обуславливают ультралиберальные подходы, доминирующие в деятельности МВФ.

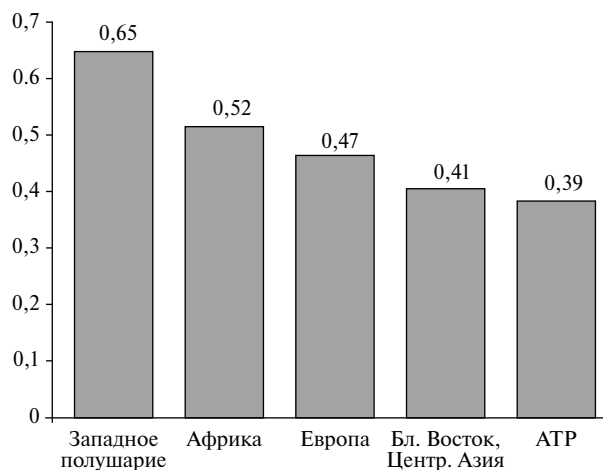


Рис. 4. Доля выпускников американских вузов среди сотрудников территориальных департаментов МВФ

Источник: [Nelson, 2014, p. 310].

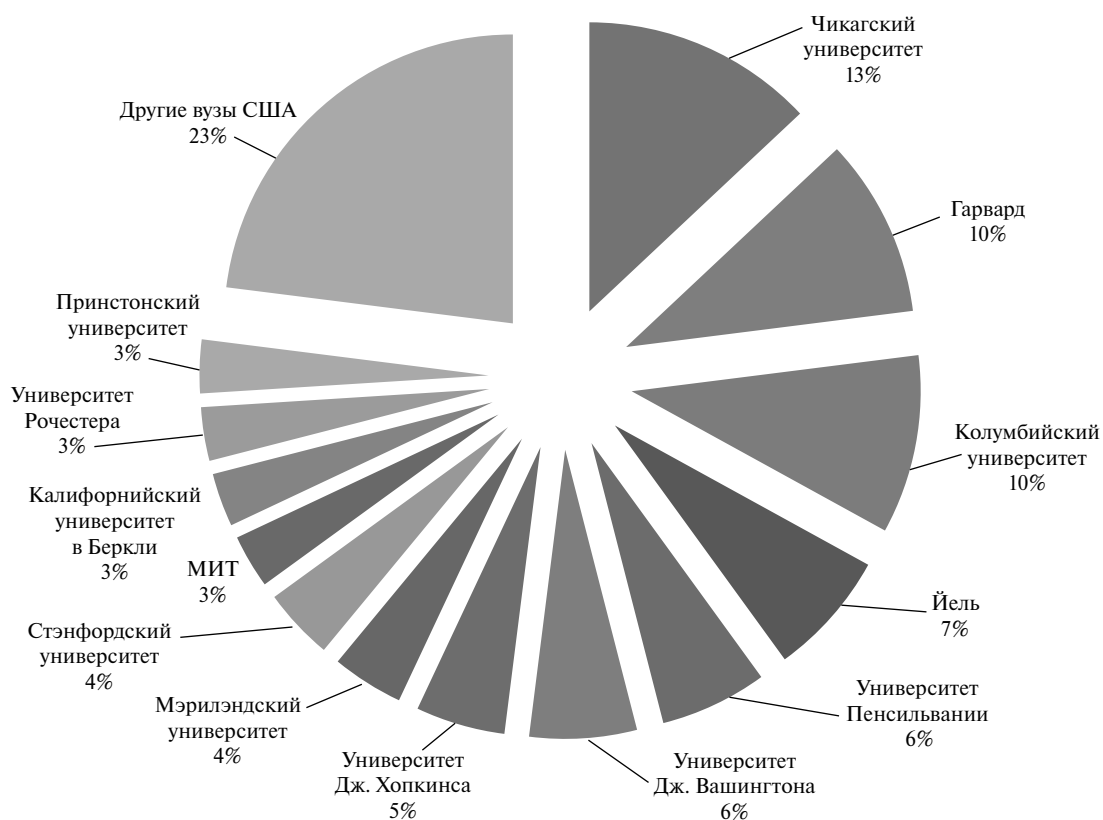


Рис. 5. Американские вузы, которые заканчивали сотрудники МВФ

Источник: [Nelson, 2014, p. 310].

Аргументом в поддержку теории о сети технической элиты является тот факт, что участники пленарных сессий СФС выступают также в качестве участников встреч «Группы двадцати» на уровне заместителей министров финансов и руководителей центральных банков, они же, как правило, составляют коммюнике министров финансов и лидеров «Группы двадцати» [Мамрова, Кошар, 2014, с. 77–78].

Заключение

Проведенный анализ показывает, что говорить о суверенном равенстве государств в системе международного финансового управления практически не приходится. Таким образом, в целом подтвердилась наша исследовательская гипотеза. Выделяется ярко выраженное ядро международной финансовой системы и так называемое маргинальное большинство. В отличие от МВФ, где принцип равного (паритетного) представительства групп государств с несовпадающими интересами соблюдается лишь частично, во вновь созданных глобальных финансовых институтах («Группа двадцати» и СФС) решения принимаются действительно на компромиссной основе между представителями развитых, развивающихся стран и стран с переходной экономикой.

Литература

- Афонцев С.А. (2004) Экономическое измерение мировой политики // Современные международные отношения и мировая политика / под ред. А.В. Торкунова. М.: Просвещение. С. 142–163.
- Афонцев С.А. (2010) Политические рынки и экономическая политика. М.: КомКнига.
- Бирюков Е.С. (2007) Страны ССГАПЗ на мировом рынке финансовых услуг. М.: Экономика.
- Гудлифф Г., Сберро Ст. (2013) «Группа двадцати» после саммита в Лос-Кабосе: иллюзии глобального экономического управления // Вестник международных организаций. № 3. С. 31–45. Режим доступа: <https://iorj.hse.ru/2013-8-3/96264855.html> (дата обращения: 18.10.2016).
- Дегтерев Д.А. (2003) Западноафриканская «восьмерка» набирает обороты // Азия и Африка сегодня. № 12. С. 28–31.
- Дегтерев Д.А. (2010) Экономическая дипломатия: экономика, политика, право. М.: Навона, МГИМО.
- Дегтерев Д.А. (2013) Российская Федерация как новый международный донор: дилеммы идентичности // Вестник международных организаций. № 2 (41). С. 69–85. Режим доступа: <https://iorj.hse.ru/2013--2/88619691.html> (дата обращения: 18.10.2016).
- Дегтерев Д.А. (2015) Сетевой анализ международных отношений // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. Политология. Международные отношения. № 4. С. 119–138.
- Джагитян Э.П. (2015) Совет по финансовой стабильности: на пути к институционализации? // Мировая экономика и международные отношения. № 11. С. 78–90.
- Карин Б., Шорр Д. (2013) «Группа двадцати» как двигатель прогресса // Вестник международных организаций. № 3. С. 46–60. Режим доступа: <https://iorj.hse.ru/2013--3/96399470.html> (дата обращения: 18.10.2016).
- Лебедева М.М. (ред.) (2012) Метаморфозы мировой политики: коллективн. монография. М.: МГИМО-Университет.
- Мамрова И.Ю., Кошар С. (2014) Финансовое регулирование «Группы двадцати»: от межгосударственной координации к наднациональной // Вестник международных организаций. № 1. С. 71–87. Режим доступа: https://iorj.hse.ru/data/2014/03/26/1318777534/Страницы%20из%20Вестник_2014_1_для_типогр-4.pdf (дата обращения: 18.10.2016).

- Прексин О.М. (2013) На пути к саммиту в Стрельне: финансовая тематика в повестке «Группы двадцати» // Вестник Финансового университета. № 3 (75). С. 28–40.
- Пэйн Э. (2014) Управление глобальным кризисом: почему был создан саммит «Группы двадцати» и для каких целей он нам до сих пор нужен? // Вестник международных организаций. № 4. С. 11–20. Режим доступа: <https://ioj.hse.ru/2014-9-4/140030018.html> (дата обращения: 18.10.2016).
- Ревизорский М. (2015) «Группа семи/восьми» – «Группа двадцати» – БРИКС: новая триада в глобальном управлении? // Вестник международных организаций. № 4. С. 29–45. Режим доступа: <https://ioj.hse.ru/2015-10-4/170084358.html> (дата обращения: 18.10.2016).
- Смыслов Д.В. (2012) Реформирование Международного валютного фонда: проблемы и решения. Регулятивные аспекты // Деньги и кредит. № 2. С. 33–44.
- Столбов М.И., Дегтерев Д.А. (2011) Сценарии развития международной финансовой системы // Международные процессы. № 1. С. 15–24.
- Таагепера Р., Шугарт М.С. (1997) Описание избирательных систем // Полис. Политические исследования. № 3. С. 114–136.
- Хейфец Б.А. (2015) Перспективы институционализации БРИКС // Вопросы экономики. № 8. С. 25–42.
- Худякова Л.С. (2013) Посткризисное финансовое регулирование на межгосударственном уровне // Мировая экономика и международные отношения. № 1. С. 3–14.
- Цыганков П.А. (2007) Теория международных отношений: учебник. 2-е изд., испр. и доп. М.: Гардарики.
- Bradlow D. (2001) Stuffing New Wine into Old Bottles: The Troubling Case of the IMF // Journal of International Banking Regulation. Vol. 3 (1). P. 9–36.
- Bradlow D., Hunter D. (eds) (2010) International Financial Institutions and International Law. Kluwer Law International.
- Broome A. (2010) The International Monetary Fund, Crisis Management and the Credit Crunch // Australian Journal of International Affairs. Vol. 64 (01). P. 37–54.
- Cooper R., Truman E. (2007) The IMF Quota Formula: Linchpin of Fund Reform. Policy Briefs in International Economics, 07-1, February. Peterson Institute for International Economics.
- Davison B. (1999) IMF / World Bank Wreak Havoc on Third World // 50 Years Is Enough: The Case Against The World Bank and The International Monetary Fund / K. Danaher (ed.). South End Press. P. 20–23.
- Frieden J., Lake D.A. (2001) International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth, 4th ed. Routledge.
- Gilpin R. (2001) Global Political Economy: Understanding the International Economic Order. Princeton University Press.
- IMF (2011) Quota and Voting Shares Before and After Implementation of Reforms Agreed in 2008 and 2010. Режим доступа: https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf (дата обращения: 18.10.2016).
- IMF (2016) Currency Amounts in New Special Drawing Rights (SDR) Basket. IMF. Режим доступа: https://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_sdrv.aspx (дата обращения: 18.10.2016).
- Lall R. (2014) The Distributional Consequences of International Finance: An Analysis of Regulatory Influence. The Global Economic Governance Programme. University of Oxford. GEG Working Paper 2014/90.
- Mohan R., Kapur M. (2015) Emerging Powers and Global Governance: Whither the IMF? IMF Working Paper. WP/15/219. October.
- Moschella M. (2015) Currency Wars in the Advanced World: Resisting Appreciation at a Time of Change in Central Banking Monetary Consensus // Review of International Political Economy. Vol. 22 (01). P. 134–161.
- Nelson St. (2014) Playing Favorites: How Shared Beliefs Shape the IMF's Lending Decisions // International Organization. Vol. 68 (0). P. 297–328.
- Peet R. (2009) Unholy Trinity: The IMF, World Bank and WTO. 2nd ed. Zed Books.

- Rapkin D., Strand J. (2006) Reforming the IMF's Weighted Voting System // *The World Economy*. Vol. 29 (03). P. 305–324.
- Tkachenko S.L. (2004) The Study of International Political Economy in Russia // *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 37. P. 111–120.
- Truman E. (2006) Reforming the IMF for the XXIst Century. Special Report. Peterson Institute.
- Tsingou E. (2015) Club Governance and the Making of Global Financial Rules // *Review of International Political Economy*. Vol. 22 (02). P. 225–256.
- Van Houtven L. (2002) Governance of the IMF: Decision Making, Institutional Oversight, Transparency, and Accountability. Pamphlet Series, no. 53. International Monetary Fund.
- Woods N. (1999) Good Governance in International Organizations // *Global Governance*. Vol. 1 (5). P. 39–61.
- Woods N., Lombardi D. (2006) Uneven Patterns of Governance: How Developing Countries Are Represented in the IMF // *Review of International Political Economy*. Vol. 13 (03). P. 480–515.
- Yueting Jiang (2014) Bloc Voting – A New Voting System for the International Monetary Fund. Law Faculty, University of Kansas. Режим доступа: <https://kuscholarworks.ku.edu/handle/1808/14199> (дата обращения: 18.10.2016).

Приложение

Таблица III. Состав Исполнительного совета МВФ

Страна, от которой избран исполнительный директор и его заместители	Страны, от которых выдвинут директор (в порядке убывания квот)	Количество голосов страны	Количество голосов группы стран	Квота, %
США	США	831,402	831,402	16,58
Япония	Япония	309,665	309,665	6,17
КНР	КНР	306,289	306,289	6,11
ФРГ	Германия	267,804	267,804	5,34
Франция	Франция	203,011	203,011	4,05
Великобритания	Великобритания	203,011	203,011	4,05
РФ	РФ	130,497	130,497	2,60
Саудовская Аравия	Саудовская Аравия	101,386	101,386	2,02
Нидерланды Бельгия Украина	Нидерланды	88,825	272,983	5,44
	Бельгия	65,567		
	Украина	21,578		
	Израиль	20,669		
	Румыния	19,574		
	Люксембург	14,678		
	Болгария	10,423		
	Хорватия	8,634		
	Кипр	4,498		
	Босния и Герцеговина	4,112		
	Грузия	3,564		
	Молдова	3,185		
	Македония	2,863		
	Армения	2,748		
Черногория	2,065			
Испания Мексика Колумбия	Испания	96,815	267,184	5,33
	Мексика	90,587		
	Венесуэла	38,687		
	Колумбия	21,905		
	Гватемала	5,746		
	Коста-Рика	5,154		
	Эль-Сальвадор	4,332		
	Гондурас	3,958		
Малайзия Таиланд	Индонезия	47,944	218,480	4,36
	Сингапур	40,379		
	Малайзия	37,798		
	Таиланд	33,579		
	Филиппины	21,889		
	Вьетнам	12,991		
	Мьянма	6,628		
	Бруней	4,473		
Камбоджа	3,210			

Страна, от которой избран исполнительный директор и его заместители	Страны, от которых выдвинут директор (в порядке убывания квот)	Количество голосов страны	Количество голосов группы стран	Квота, %
	Непал	3,029		
	Лаос	2,518		
	Фиджи	2,444		
	Тонга	1,598		
Италия Греция	Италия	152,160	207,918	4,15
	Греция	25,749		
	Португалия	22,061		
	Мальта	3,143		
	Албания	2,853		
	Сан-Марино	1,952		
Австралия Новая Зеландия Республика Корея	Республика Корея	87,287	194,558	3,88
	Австралия	67,184		
	Новая Зеландия	13,981		
	Узбекистан	6,972		
	Папуа – Новая Гвинея	2,776		
	Монголия	2,183		
	Вануату	1,698		
	Сейшелы	1,689		
	Соломоновы острова	1,668		
	Самоа	1,622		
	Кирибати	1,516		
	Микронезия	1,511		
	Маршалловы острова	1,495		
	Палау	1,491		
Тувалу	1,485			
Канада Ирландия	Канада	111,699	170,058	3,39
	Ирландия	35,959		
	Ямайка	5,289		
	Багамы	3,284		
	Барбадос	2,405		
	Белиз	1,727		
	Сент-Люсия	1,674		
	Антигуа и Барбуда	1,660		
	Гренада	1,624		
	Сен-Китс и Невис	1,585		
	Сен-Винсент и Гренадины	1,577		
	Доминика	1,575		
	Швеция Финляндия	Швеция		
Норвегия		39,007		
Дания		35,854		
Финляндия		25,566		
Литва		5,876		
Латвия		4,783		
Исландия		4,678		
Эстония		3,896		

Страна, от которой избран исполнительный директор и его заместители	Страны, от которых выдвинут директор (в порядке убывания квот)	Количество голосов страны	Количество голосов группы стран	Квота, %
Турция Австрия Венгрия	Турция	48,046	162,304	3,24
	Австрия	40,780		
	Чехия	23,262		
	Венгрия	20,860		
	Словакия	11,470		
	Белоруссия	8,275		
	Словения	7,325		
	Косово	2,286		
Индия Шри-Ланка	Индия	132,604	153,642	3,06
	Бангладеш	12,126		
	Шри-Ланка	7,248		
	Бутан	1,664		
Бразилия Бразилия Бразилия	Бразилия	111,880	153,591	3,06
	Эквадор	8,437		
	Доминиканская Республика	6,234		
	Тринидад и Тобаго	6,158		
	Панама	5,228		
	Никарагуа	4,060		
	Гайана	3,278		
	Суринам	2,749		
	Гаити	2,279		
	Восточный Тимор	1,716		
	Кабо Верде	1,572		
Замбия Малави ЮАР	ЮАР	31,972	149,515	2,98
	Нигерия	26,005		
	Замбия	11,242		
	Ангола	8,861		
	Зимбабве	8,528		
	Кения	6,888		
	Танзания	5,438		
	Уганда	5,070		
	Эфиопия	4,467		
	Либерия	4,044		
	Южный Судан	3,920		
	Мозамбик	3,732		
	Сьерра-Леоне	3,534		
	Ботсвана	3,432		
	Намибия	3,371		
	Судан	3,157		
	Бурунди	3,000		
	Малави	2,848		
	Свазиленд	2,245		
	Лесото	2,158		
Гамбия	2,082			
Сомали	1,902			
Эритрея	1,619			

Страна, от которой избран исполнительный директор и его заместители	Страны, от которых выдвинут директор (в порядке убывания квот)	Количество голосов страны	Количество голосов группы стран	Квота, %
Египет Ливан	ОАЭ	24,572	148,697	2,96
	Египет	21,831		
	Кувейт	20,795		
	Ирак	18,098		
	Ливия	17,192		
	Катар	8,811		
	Ливан	7,795		
	Оман	6,904		
	Йемен	6,330		
	Бахрейн	5,410		
	Иордания	4,891		
	Сирия	4,396		
	Мальдивы	1,672		
Швейцария Польша	Швейцария	59,171	137,408	2,74
	Польша	42,414		
	Казахстан	13,044		
	Сербия	8,008		
	Азербайджан	5,377		
	Туркменистан	3,846		
	Таджикистан	3,200		
	Киргизия	2,348		
Иран Марокко	Иран	37,131	110,814	2,21
	Пакистан	21,770		
	Алжир	21,059		
	Марокко	10,404		
	Гана	8,840		
	Тунис	6,912		
	Афганистан	4,698		
Чад Гвинея Мавритания	Демократическая Республика Конго	12,120	79,533	1,59
	Кот д'Ивуар	7,964		
	Сенегал	4,696		
	Камерун	4,220		
	Габон	3,620		
	Гвинея	3,602		
	Мали	3,326		
	Руанда	3,062		
	Экваториальная Гвинея	3,035		
	Того	2,928		
	Маврикий	2,882		
	Чад	2,862		
	Нигер	2,776		
	Мавритания	2,748		
Бенин	2,698			

Страна, от которой избран исполнительный директор и его заместители	Страны, от которых выдвинут директор (в порядке убывания квот)	Количество голосов страны	Количество голосов группы стран	Квота, %
	Мадагаскар	2,682		
	Буркина Фасо	2,664		
	ЦАР	2,574		
	Республика Конго	2,306		
	Джибути	1,778		
	Гвинея-Биссау	1,744		
	Коморы	1,638		
	Сан-Томе и Принсипи	1,608		
Аргентина Перу	Аргентина	22,631	68,739	1,37
	Чили	18,903		
	Перу	14,805		
	Уругвай	5,751		
	Парагвай	3,474		
	Боливия	3,175		

Источник: составлено автором на основе данных МВФ¹³.

¹³ IMF Executive Directors and Voting Power, IMF, 2016. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx> (дата обращения: 18.10.2016).

The Political Influence in the International Financial System

D. Degterev

Denis Degterev – PhD, Head, Department of Theory and History of International Relations, RUDN-University, 6 Mikhluho-Maklaya Street, 117198 Moscow, Russian Federation; Associate Professor, Department of World Economy, MGIMO; 76 Vernadskogo Avenue, 119154 Moscow, Russian Federation; E-mail: degterev@mgimo.ru; Degterev_da@pfur.ru

Abstract

This article assesses the impact of sovereign countries in global financial governance. It uses the methodology of international political economy that studies the interaction between political and economic processes in the international arena. It shows the dualistic nature of international financial institutions, which, on the one hand, represent intergovernmental organizations and, on the other hand, are financial institutions with financial goals. The author investigates the principles of sovereign equality, equitable geographical representation and equal (parity) representation of groups of countries with distinct interests in the International Monetary Fund (IMF), Group of 20 (G20) and Financial Stability Board (FSB). The IMF's decision-making mechanism is shown in detail, including its executive board and the recent redistribution of quotas among member states, with special attention on the formula for calculating quotas, its criticism and possible reform. The article shows the major causes of reducing the impact of the IMF and the formation of a new, globally distributed system of financial governance.

The article shows the hierarchy (by function as well as by country representativeness) of the system of global financial governance, established by 2010. It discusses the leadership of countries according to quantity and to key indicators (revenues, assets and market capitalization) of global systemically important financial institutions (banks and insurance company). Based on countries' membership in the G7 and the G20, the FSB, IMF, Organisation for Economic Co-operation and Development, and Bank for International Settlements countries are designated as at the core, semi-periphery or periphery of the international financial system in the context of the world systems theory. The influence of the technical elite, prevailing in the international financial sector, as well as the qualitative composition (education) of its members are revealed. The article concludes that there is significant polarization in the international financial system (core and the so-called marginal majority). Unlike the IMF, the newly created global financial institutions of the G20 and FSB fully comply with the principles of equitable geographical representation and parity representation of states with distinct interests.

Key words: international financial institutions; global governance; international political economy; political influence; voice and vote reform; International Monetary Fund (IMF); Financial Stability Board (FSB); Group of 20 (G20)

References

- Afontsev S.A. (2004) Jekonomicheskoe izmerenie mirovoj politiki [The economic dimension of world politics]. *Sovremennye mezhdunarodnye otnoshenija i mirovaja politika* (ed. A.V. Torkunov). Moscow: Prosveshhenie. P. 142–163. (In Russian.)
- Afontsev S.A. (2010) Politicheskie rynki i jekonomicheskaja politika [*Political Markets and Economic Policies*]. Moscow: KomKniga. (In Russian.)
- Birjukov E.S. (2007) Strany SSGAPZ na mirovom rynke finansovyh uslug [*The GGC Countries at the Global Financial Services Market*]. Moscow: Jekonomika. (In Russian.)
- Bradlow D. (2001) Stuffing New Wine into Old Bottles: The Troubling Case of the IMF. *Journal of International Banking Regulation*, vol. 3 (1), pp. 9–36.
- Bradlow D., Hunter D. (eds.) (2010) *International Financial Institutions and International Law*. Kluwer Law International.
- Broome A. (2010) The International Monetary Fund, Crisis Management and the Credit Crunch. *Australian Journal of International Affairs*, vol. 64 (01), pp. 37–54.

- Carin B., Shorr D. (2013) “Gruppa dvadtcati” kak dvigatel’ progressa [The G-20 as a Lever for Progress]. *International Organisations Research Journal*, no 3. Available at: <https://iorj.hse.ru/en/2013-8-3/96399470.html>. (accessed 18 October 2016). (In Russian.)
- Cooper R., Truman E. (2007) *The IMF Quota Formula: Linchpin of Fund Reform*. Policy Briefs in International Economics, 07-1, February. Peterson Institute for International Economics.
- Cyganov P.A. (2007) Teorija mezhdunarodnyh otnoshenij [*Theory of International Relations*]. Moscow: Gardariki. (In Russian.)
- Davison B. (1999) IMF /World Bank Wreak Havoc on Third World. *50 Years Is Enough: The Case Against The World Bank and The International Monetary Fund* (ed. K. Danaher). South End Press. P. 20–23.
- Degterev D.A. (2003) Zapadnoafrikanskaja “vos’merka” nabiraet oboroty [West African Eight Countries of UEMOA are Gaining Momentum]. *Azija i Afrika segodnja*, no 12, pp. 28–31. (In Russian.)
- Degterev D.A. (2010) Jekonomicheskaja diplomatija: jekonomika, politika, parvo [*Economic diplomacy: economics, politics, law*]. Moscow: Navona, MGIMO. (In Russian.)
- Degterev D.A. (2015) Setevoj analiz mezhdunarodnyh otnoshenij. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Serija 6. Politologija. Mezhdunarodnye otnoshenija*, no 4, pp. 119–138. (In Russian.)
- Degtyarev D. A. (2013) Rossiiskaia Federatciia kak novyi mezhdunarodnyi donor: dilemmy identichnosti [Russian Federation as a New International Donor: Identity’s Dilemmas]. *International Organisations Research Journal*, no 2. Available at: <https://iorj.hse.ru/en/2013-8-2/88619691.html> (accessed 18 October 2016). (In Russian.)
- Dzhagitjan Je.P. (2015) Sovet po finansovoj stabil’nosti: na puti k institucionalizacii? [Financial Stability Board: Is Its Institutionalization a Reality?]. *Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija*, no 11, pp. 78–90. (In Russian.)
- Frieden J., Lake D.A. (2001) *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*, 4th Edition. Routledge.
- Gilpin R. (2001) *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton University Press.
- Goodliffe G., Sberro St. (2013) “Gruppa dvadtcati” posle sammita v Los-Kabose: illiuzii global’nogo jekonomicheskogo upravleniia [The G20 after Los Cabos: Illusions of Global Economic Governance]. *International Organisations Research Journal*, no 3. Available at: <https://iorj.hse.ru/2013-8-3/96264855.html> (accessed 18 October 2016). (In Russian.)
- Hejfec B.A. (2015) Perspektivy institucionalizacii BRIKS [Prospects of BRICS institutionalization]. *Voprosy jekonomiki*, no 8, pp. 25–42. (In Russian.)
- Hudjakova L.S. (2013) Postkrizisnoe finansovoe regulirovanie na mezhhgosudarstvennom urovne [The post-crisis financial regulation at the international level]. *Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija*, no 1, pp. 3–14. (In Russian.)
- IMF (2011) *Quota and Voting Shares Before and After Implementation of Reforms Agreed in 2008 and 2010*. Available at: https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf (accessed 18 October 2016).
- IMF (2016) *Currency Amounts in New Special Drawing Rights (SDR) Basket*. IMF. Available at: https://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_sdrv.aspx (accessed 18 October 2016).
- Lall R. (2014) *The Distributional Consequences of International Finance: An Analysis of Regulatory Influence*. The Global Economic Governance Programme. University of Oxford. GEG Working Paper 2014/90.
- Lebedeva M.M. (red.) (2012) Metamorfozy mirovoj politiki: kollektivn. Monografija [*Metamorphoses of World Politics*]. Moscow: MGIMO-Universitet. P. 316–329. (In Russian.)
- Mamrova I., Koshar S. (2014) Finansovoe regulirovanie “Gruppy dvadtsati”: ot mezhhgosudarstvennoy koordinatsii k nadnatsional’noy [The G20 Financial Regulation: Leading the Way for Transforming Intergovernmental Coordination Processes into a Supranational Governance]. *International Organisations Research Journal*, no 1, pp. 71–87. Available at: <https://iorj.hse.ru/en/2014-9-1/116265034.html> (accessed 18 October 2016). (In Russian.)

- Mohan R., Kapur M. (2015) *Emerging Powers and Global Governance: Whither the IMF?* IMF Working Paper. WP/15/219. October.
- Moschella M. (2015) Currency Wars in the Advanced World: Resisting Appreciation at a Time of Change in Central Banking Monetary Consensus. *Review of International Political Economy*, vol. 22 (01), pp. 134–161.
- Nelson St. (2014) Playing Favorites: How Shared Beliefs Shape the IMF’s Lending Decisions. *International Organization*, vol. 68 (0), pp. 297–328.
- Payne A. (2014) Upravlenie global’nym krizisom: pochemu byl sozdan sammit “Gruppy dvadtsati” i dlya kakikh tseley on nam do sikh por nuzhen? [Governing Global Crisis: Why the G20 Summit Was Created and What We Still Need It to Do?]. *International Organisations Research Journal*, no 4, pp. 11–21. Available at: <https://iorj.hse.ru/en/2014-9-4/140030018.html> (accessed 18 October 2016). (In Russian.)
- Peet R. (2009) *Unholy Trinity: The IMF, World Bank and WTO*. 2nd Edition. Zed Books.
- Preksin O.M. (2013) Na puti k sammitu v Strel’ne: finansovaja tematika v povestke “Gruppy dvadcati” [On the way to Strelna: from Declarations to Action – Financial Agenda of G20]. *Vestnik Finansovogo universiteta*, no 3 (75), pp. 28–40.
- Rapkin D., Strand J. (2006) Reforming the IMF’s Weighted Voting System. *The World Economy*, vol. 29 (03), pp. 305–324.
- Rewizorski M. (2015) “Gruppa semi/vos’mi” – “Gruppa dvadtsati” – BRIKS: novaya triada v global’nom upravlenii? [G7/8 – G20 – BRICS: A New Triad in Global Governance?]. *International Organisations Research Journal*, no 4, pp. 29–48. Available at: <https://iorj.hse.ru/en/2015-10-4/170084358.html> (accessed 18 October 2016). (In Russian.)
- Smyslov D.V. (2012) Reformirovanie Mezhdunarodnogo valjutnogo fonda: problemy i reshenija. Reguljativnye aspekty [IMF Reform: Problems and Solutions. Regulatory Aspects]. *Den’gi i kredit*, no 2, pp. 33–44. (In Russian.)
- Stolbov M.I., Degterev D.A. (2011) Scenarii razvitija mezhdunarodnoj finansovoj sistemy [Scenarios for Evolution of Global Finance]. *Mezhdunarodnye process*, no 1, pp. 15–24. (In Russian.)
- Taagepera R., Shugart M.S. (1997) Opisanie izbiratel’nyh system [Description of Electoral Systems]. *Polis. Politicheskie issledovanija*, no 3, pp. 114–136. (In Russian.)
- Tkachenko S.L. (2004) The Study of International Political Economy in Russia. *Communist and post-Communist Studies*, vol. 37, pp. 111–120.
- Truman E. (2006) *Reforming the IMF for the XXIst Century*. Special Report. Peterson Institute.
- Tsingou E. (2015) Club Governance and the Making of Global Financial Rules. *Review of International Political Economy*, vol. 22 (02), pp. 225–256.
- Van Houtven L. (2002) *Governance of the IMF: Decision Making, Institutional Oversight, Transparency, and Accountability*. Pamphlet Series, no 53. International Monetary Fund.
- Woods N. (1999) Good Governance in International Organizations. *Global Governance*, vol. 1 (5), pp. 39–61.
- Woods N., Lombardi D. (2006) Uneven Patterns of Governance: How Developing Countries Are Represented in the IMF. *Review of International Political Economy*, vol. 13 (03), pp. 480–515.
- Yueting Jiang (2014) *Bloc Voting – A New Voting System for the International Monetary Fund*. Law Faculty, University of Kansas. Available at: <https://kuscholarworks.ku.edu/handle/1808/14199> (accessed 18 October 2016).

Формирование системы институтов глобального финансового надзора

В.Н. Зуев, Е.Я. Островская

Зуев Владимир Николаевич – д.э.н., профессор, кафедра торговой политики, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 101000 Москва, ул. Мясницкая, д. 20; E-mail: vzuev@hse.ru

Островская Елена Яковлевна – к.э.н., доцент, Департамент мировой экономики, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 101000 Москва, ул. Мясницкая, д. 20; E-mail: eostrovskaya@hse.ru

В статье проанализирована деятельность глобальных регуляторов по принятию мер, направленных на повышение устойчивости мировой экономики к рискам финансовой нестабильности. Исследовано содержание и основные направления институциональных реформ в международной финансовой системе. Главная идея статьи – выявить и отразить основные сдвиги во взаимодействии регуляторов финансового рынка в последнее десятилетие.

Системный анализ большого объема фактического материала о деятельности международных регуляторов позволил выделить наиболее значимые институты и определить набор мер воздействия на ведущих игроков финансовых рынков. Были изучены принятые международными институтами документы, дана экспертная оценка их релевантности, оценен характер взаимодействия финансовых регуляторов в сопоставлении с институтами других предметных областей, обозначено соподчинение поставленных ими целей, раскрыт порядок функционирования и иерархия рассмотренных институтов. Был сделан вывод о формировании целостной системы глобальных институтов финансового надзора.

За десять лет после начала глобального кризиса система стала более разветвленной, но вместе с тем осталась консолидированной. Она складывается на базе как давно признанных, так и только утверждающих свою юрисдикцию и легитимность формальных и неформальных международных институтов. В статье выявлено возрастание роли неформальных институтов, которые, демонстрируя достаточную гибкость, обеспечивают высокий уровень исполнения обязательств. Представляет интерес рассмотренная в работе деятельность специализированных международных институтов финансового надзора, значение которых растет, но не находится в фокусе исследовательского внимания. В статье особенно выделяется банковская деятельность как стержневой объект глобального финансового регулирования, как на уровне отдельных элементов банковского сектора, так и всей системы в целом. В работе выдвигается положение о том, что система международного финансового надзора будет укрепляться и наполняться новыми более эффективными инструментами¹.

Ключевые слова: финансовый надзор; глобальное регулирование; международная финансовая архитектура; глобальные институты; регулирование банковской деятельности

Представленная статья основывается на анализе тщательно отобранного большого массива эмпирического материала о деятельности международных экономических организаций, системно обобщаемого авторами совместно с большим коллективом в течение

¹ Статья поступила в редакцию в феврале 2016 г.

Исследование осуществлено в рамках Программы индивидуальных исследований факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ в 2016 г.

нескольких лет, результаты которого легли в основу двух объемных изданий². Быстрое и значимое изменение функций глобальных финансовых институтов, происходящее в последнее время, побудило авторов использовать более оперативный формат научной статьи для продолжения исследования с концентрацией на новых аспектах, которые оказались нам важными и актуальными применительно к реформированию структуры глобального финансового надзора. Главная идея данной статьи — выявить и отразить основные сдвиги в деятельности регуляторов финансового рынка в последнее десятилетие. Гипотеза исследования состоит в констатации формирования на глобальном уровне системы финансового надзора как целостной, динамично развивающейся иерархической структуры. Для первичной характеристики формирующейся системы ставятся задачи выявить иерархию надзорных институтов; установить наличие устойчивых связей, порядок взаимодействия и разделение функций между ними; определить предметные области и направления регулятивного воздействия, а также обозначить некоторые слабые стороны создаваемых механизмов глобального финансового надзора. Авторы не ставили перед собой более амбициозной задачи выявления эффективности деятельности новых структур финансового надзора и их влияния на финансовые рынки. Система только формируется и анализировать результаты ее воздействия, по мнению авторов, пока преждевременно. Научные разработки в этом направлении могут рассматриваться как перспектива ведения исследований по теме. На данном этапе мы ставили более скромную цель, сформулированную в гипотезе.

Системный анализ большого объема фактического материала о деятельности международных регуляторов позволил выделить наиболее значимые институты и определить критичные области воздействия на ведущих игроков финансовых рынков. В статье выделены наиболее значимые институты финансового надзора, изучены принятые ими документы, дана экспертная оценка их релевантности, оценен характер взаимодействия институтов в сопоставлении с институтами других предметных областей, раскрыт порядок функционирования рассмотренных институтов как целостной системы.

Предпосылки установления международного финансового надзора

Кризис мировой финансовой системы, который вступил в острую фазу осенью 2008 г., начавшись в 2007 г. с ипотечного кризиса в США, затем перекинулся на инвестиционные фонды и банки ведущих стран мира и привел к обвалу крупнейших фондовых бирж. Финансовый кризис обнажил глубоко укоренившиеся проблемы, связанные с функционированием финансовых рынков. Потрясения распространились в той или иной степени на все сегменты финансовых рынков. Бывший директор-распорядитель МВФ Родриго де Рато в своем выступлении на сессии Совета управляющих в октябре 2007 г. сравнил пертурбации, вызванные кризисом в США, с «землетрясением на кредитных рынках»³. А бывший глава МВФ Доминик Стросс-Кан на Всемирном экономическом форуме в Давосе в 2008 г. сравнил его с «настоящим экономическим штормом» в финансовом мире»⁴. Кризис охватил и развитые, и развивающиеся страны, и был беспрецедентным по своим масштабам.

² См.: Глобальное экономическое регулирование / отв. ред. В.Н. Зуев. М.: Магистр, 2009; Глобальные институты регулирования / отв. ред. В.Н. Зуев, Е.Я. Островская. М.: Магистр; Инфра-М, 2016.

³ IMF Survey Magazine. 2007. Vol. 36. No. 13. P. 193.

⁴ IMF Survey Magazine. 2008. Vol. 37. No. 2. P. 32.

Глобальный масштаб и глубина финансовых потрясений вызвали серьезную озабоченность международных регуляторов, которые концептуально пересмотрели свое отношение к необходимости соблюдения пропорции между свободным рыночным механизмом и регулированием банковской деятельности в пользу существенного укрепления регулирующей составляющей. Либеральная модель экономической политики подверглась существенной корректировке в пользу большего применения неокейнсианской модели, предполагающей, с одной стороны, более активное участие государства в регулировании экономики, а с другой, что важно отметить для данного исследования, — более значимую роль в этом регулировании международных институтов. В то время как пропорции регулирования и свободного рынка пересматриваются и устанавливаются на новом уровне соответствия потребностям операторов международной финансовой системы и стран, в нее входящих, теоретики продолжают споры о том, где должна быть установлена новая разумная грань вмешательства в частную инициативу и предпринимательство.

Для данного исследования важно отметить, что возникли объективные предпосылки изменения и другого важного соотношения — между национальным и международным регулированием данной сферы. Финансовая сфера уже давно стала высокоглобализованной. Эффективность национального воздействия на нее уменьшалась пропорционально наращиванию международных операций банками и финансовыми институтами. И напротив, чрезвычайно возрастала потребность международного надзора за процессами, вышедшими из-под национального контроля.

Первая важная исходная констатация данной работы состоит в том, что развитие глобальной системы регулирования банковской деятельности, которое мы наблюдаем в последнее время, — не случайный процесс и не прихоть политиков. Это ответ на вызовы и объективные потребности развития международной финансовой системы как важной составной части мировой экономики. Финансово-кредитные операции международного уровня не регулировались в достаточной степени международными структурами и стали представлять серьезную угрозу стабильному экономическому росту и развитию экономик.

Несоответствие принципов и уровня зрелости международного финансового регулирования современным экономическим реалиям привело к дестабилизации инвестиционного поведения, хаотичному перемещению крупных финансовых потоков, большим финансовым и экономическим потерям и снижению доверия к международным валютно-финансовым инструментам и организациям. Финансовый сектор, являясь на протяжении многих лет наиболее динамичным, но и высокорисковым, стал и наиболее уязвимым. Отсутствие должного регулирования этой сферы признано большинством экспертов [Krugman, 2009].

Слабости глобального управления финансовой сферой до недавнего времени проявлялись не только в масштабе охвата сегментов рынка, но и в его качественных характеристиках. Регулирование осуществлялось фактически по методу, к которому вполне подходило английское выражение “*muddling through*”⁵, что свидетельствовало о недостаточности и неадекватности ответа различных международных институтов на вызовы финансовой глобализации [Смыслов, 2013, с. 57]. Регулирование финансового сектора в конечном счете должно быть пересмотрено и направлено на защиту потребителей и инвесторов, обеспечение стабильности, безопасности и надежности финансовой

⁵ На русский язык с долей условности данное выражение можно перевести как «блуждание впотьмах» или «движение на ощупь».

системы, развитие надлежащей конкуренции и рыночных инструментов, обеспечение доступности финансовых средств.

Интересно отметить, что еще совсем недавно, в период, предшествовавший кризису 2007–2008 гг., в базовых учебниках по международному управлению финансами не было упоминаний ни об одном международном финансовом институте. Так, в учебнике “International cash management” для слушателей аспирантской программы Университета Врийе (Амстердам), выпущенном при участии представителей крупных банков в 2006 г., описывается регулятивная деятельность только двух институтов, которые лишь условно можно назвать международными, – ЕЦБ и ФРС [van der Wielen et al., 2006].

На наш взгляд, наиболее интересным исследованием последнего времени, проведенным по данной теме, стало исследование 2015 г. коллектива авторов ИМЭМО [Худякова, 2015]. Как отмечалось в рецензии известного исследователя мировой экономики Е. Хесина, «работа – первое в отечественной литературе исследование наиболее значимых проблем реформы глобального финансового регулирования в посткризисный период» [Хесин, 2016]. Авторы данной статьи, поддерживая выход подобного исследования и выражая в целом согласие с его концепцией, не вполне разделяют некоторые его основные положения. Так, авторы исследования из ИМЭМО называют глобальные институты «институтами глобального финансового регулирования» [Худякова, 2015, с. 7], в то время как мы считаем преждевременной такую констатацию и предпочитаем характеризовать их как институты финансового надзора (аргументация, построенная на базе анализа характера деятельности институтов, приводится в данной работе). Кроме того, в описываемом исследовании дается качественная характеристика глобальных институтов, но не делается вывод о формировании консолидированной и четко работающей системы этих институтов, в то время как авторы представляемой вашему вниманию работы делают вывод о сложившейся на глобальном уровне целостной системе институтов финансового надзора. Аргументы в пользу такого вывода вы также найдете в статье.

Отметим еще одну новацию данного исследования относительно видения характера взаимодействия институтов внутри системы. Взаимодействие формальных (таких как МВФ, ВТО) и неформальных (таких как «Группа восьми» и «Группа двадцати») институтов внутри системы происходит в соответствии с построенными теоретическими моделями по схеме осуществления управления ведущими неформальными институтами с помощью и при содействии формальных организаций [Kokotsis, 1999], либо вопреки политике последних [Kirton, 2013], либо без них [Bayne, 2000]. Авторы данного исследования постулируют наличие в последнее десятилетие иной модели взаимодействия институтов внутри системы, которая в большей степени напоминает выступление музыкантов в едином оркестре, где у каждого есть своя партитура, но все вместе они исполняют общую композицию под названием «обеспечение глобальной финансовой стабильности». От согласованности их действий и отсутствия фальшивых исполнений зависит произведенный эффект. В этой статье будет показано, каким образом глобальные институты играют свои партии в общем коллективе оркестра и кто исполняет роль ведущей скрипки.

В еще одном труде 2015 г. авторского коллектива ИМЭМО, специально написанном в результате анализа проблем глобального управления, финансовому регулированию посвящен лишь один абзац из 315 страниц исследования [Барановский, 2015]. Но как раз в этом абзаце содержится весьма примечательное утверждение о том, что «наибольший прогресс в деле повышения устойчивости глобальной экономики можно ожидать по направлениям реформы финансового регулирования...».

Именно эти значимые направления реформы и стали предметом исследования данной работы. Международные институты, о которых пойдет речь в данном исследовании, стали утверждаться в качестве системы регуляторов финансовой деятельности лишь в период после глобального финансового кризиса 2007–2008 гг.

Финансовый надзор системообразующих глобальных институтов

Архитектура глобального финансового регулирования выстраивается на базе как признанных, так и недавно возникших формальных и неформальных международных институтов. В этой системе есть своя иерархия и существуют сложные, до конца не устоявшиеся взаимосвязи. Однако деятельность всех институтов подчинена одной главной цели – укреплению финансовой стабильности в мире и снижению рисков, исходящих от финансовой сферы, для глобального экономического роста. Надо признать, что риски эти в последнее десятилетие неизмеримо возросли.

Формирующаяся система финансового надзора является неотъемлемой частью новой международной финансовой архитектуры. Хотя международная финансовая архитектура (МФА) часто упоминается в научной литературе, однако нельзя сказать, что определение этого явления устоялось. В разных источниках встречаются совершенно разные толкования этого феномена. Приведем их:

- МФА – «комплекс институциональных организаций, которые определяют, кто принимает (правила), какие, когда и как» [Хмыз, 2010];
- МФА – «институциональная структура мировой финансовой системы, рассматриваемая в динамическом процессе» [Вовченко, 2006, с. 96];
- МФА – институциональная структура, которая включает в себя рынки, мировые деньги и правила игры в динамике их развития [Шмелев, 2010].
- И как заметил Дж. Сорос, «говоря о международной архитектуре, мы в первую очередь имеем в виду роль международных финансовых институтов, особенно МВФ» [Сорос, 2000, с. 58].

Какое бы из этих определений мы ни приняли, в формирующейся системе роль столпов играют институты, которые вовлечены в процесс совершенствования всего массива финансового надзора и участвуют в нем конкретными мерами поддержки, помогая ликвидировать дисбалансы в государственных финансах, возникшие из-за необходимости решать проблемы финансовых институтов выделением средств из государственных бюджетов и предоставлением других видов поддержки. Заметим, что в данной статье мы не будем рассматривать вопросы регулирования эмиссии денег и проблем международного оборота валют, поскольку это является хотя и органично связанной, но отдельной большой темой для исследования.

Международный валютный фонд (МВФ) в международной финансовой архитектуре – системообразующая организация. В разгар глобального финансового кризиса МВФ осуществил радикальную модернизацию своего кредитного механизма поддержки стран-членов, бюджеты которых стали испытывать колоссальное перенапряжение в связи с необходимостью оказывать масштабную поддержку финансового сектора. Значительно возрос объем выдаваемых кредитов МВФ после 2008 г. [IMF, 2016]. Хотя новшества в механизме кредитования МВФ имеют положительный эффект, однако по-прежнему остро стоит проблема проведения ограничительной политики странами, которым выдаются кредиты. Высокие риски, исходящие от финансового сектора,

сохраняются и не могут решаться только вливанием дополнительной ликвидности в национальные банковские системы [Bruno, Song Shin, 2014].

После кризисных потрясений в финансовом секторе МВФ стал уделять пристальное внимание функционированию мировых финансовых рынков. Надзор со стороны Фонда стал распространяться на наиболее проблемные области деятельности банковского сектора в целях снижения рисков операций с капиталом и совершенствования корпоративного управления. В посткризисный период МВФ запустил масштабные программы наблюдения за финансовыми рынками и начал регулярно отслеживать возникающие риски. С 2008 г. внедряется система показателей финансовой устойчивости⁶ секторов экономики, которые предоставляются большинством стран мира. Показатели финансовой устойчивости – это индикаторы текущего состояния и устойчивости сектора финансовых учреждений страны, а также сектора корпораций и домашних хозяйств, клиентов финансовых учреждений. Эти показатели – новый инструмент надзора за финансовыми рисками в национальных экономиках. С 2009 г. на базе анализа глобальной ситуации в финансовом секторе два раза в год стал составляться Обзор положения на финансовых рынках⁷. С марта 2002 г. МВФ начал ежеквартально публиковать Доклад о глобальной финансовой стабильности (Global Financial Stability Report), который в посткризисные годы стал своего рода руководством к действию для остальных регуляторов. Так, в докладе, опубликованном в апреле 2015 г., приоритетной темой стала проблема перемещения рисков из обычной банковской системы в теневой банкинг (этому полностью посвящена первая глава Доклада) [IMF, 2015]. На основе такой аналитики МВФ готовит рекомендации для стран-членов, которые оглашаются в ходе ежегодных миссий в соответствующие страны. И хотя, как считают многие исследователи, реформы МВФ недостаточны [Xafa, 2010], тем не менее они идут в нужном направлении, хотя с учетом консервативности этой организации и прочно устоявшихся в ней процедур, полтора десятка лет назад казалось, что они вообще вряд ли возможны.

Поскольку МВФ – крупнейший в мире кредитор, следование его рекомендациям рассматривается большинством стран как «весьма желательное», если они не хотят остаться без критически важной финансовой поддержки, особенно в периоды развития острых кризисных ситуаций в экономике. Масштабы финансового кризиса показали, что даже крупные страны не застрахованы от возникновения серьезных проблем с ликвидностью и заинтересованы в поддержке высокого уровня и следовании рекомендациям МВФ, даже в случаях, когда они не являются частью обязательного к исполнению пакета предписаний в рамках так называемых связанных кредитов МВФ.

Всемирный банк (ВБ) всегда тесно сотрудничал с МВФ, а в ответ на новые вызовы финансовой нестабильности это сотрудничество стало более содержательным и нацеленным на восстановление доверия к финансовой системе. После 2009 г. ВБ и МВФ существенно пересмотрели совместную «Программу оценки финансового сектора» (Financial Sector Assessment Program (FSAP)), принятую в 1999 г. Больше внимания стало уделяться анализу причин дестабилизации в финансовом секторе, формулированию четких требований о соблюдении государствами-членами финансовых кодексов и стандартов. На основе этих оценок и проведения стресс-тестов вырабатываются

⁶ Показатели финансовой устойчивости. Руководство по составлению. МВФ, 2007. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fsi/guide/2006/pdf/rus/guide.pdf> (дата обращения: 19.10.2016).

⁷ IMF Fiscal Monitor (2009–2016). Режим доступа: <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=262> (дата обращения: 19.10.2016).

рекомендации по улучшению положения в соответствующих секторах стран-членов и осуществляется надзор за их исполнением.

В сентябре 2010 г. прохождение процедуры FSAP раз в пять лет стало обязательным для 25 системно значимых для мировых финансов юрисдикций. А с декабря 2013 г. список таких юрисдикций был расширен до 29. Следует заметить, что стандарты и нормы финансового регулирования имеют четкий тренд от первоначального появления в чисто рекомендательном виде к формулированию их таким образом, чтобы у операторов финансовых систем оставалось меньше выбора трактовать их суть и обязательность исполнения по своему усмотрению. Так, применительно к процедуре FSAP, МВФ предписал ее прохождение для 29 юрисдикций именно как «обязательное», и в документах FSAP участие в ней указанных юрисдикций обозначено в соответствующих терминах как “mandatory”⁸.

Несмотря на регулярно и системно предпринимаемые международными организациями усилия повысить исполнение международных финансовых регулятивных предписаний и рекомендаций, появляющиеся международные финансовые стандарты в целом можно все же охарактеризовать как специальные нормы «мягкого» права. Они распространяются на все большее количество предметных вопросов функционирования мировой финансовой системы. Важно отметить, что они позитивно воспринимаются самыми авторитетными формальными институтами регулирования. Так, во **Всемирной торговой организации (ВТО)** сфера торговли финансовыми услугами регулируется тремя основными документами: Генеральным соглашением по торговле услугами (ГАТС), Приложением по финансовым услугам к ГАТС и Меморандумом о понимании по обязательствам в сфере финансовых услуг (Understanding on Commitments in Financial Services). Многие финансовые правила, основанные на стандартах рекомендательного характера специализированных международных организаций, фактически признаются соответствующими ГАТС, а стандарты Базельского комитета банковского надзора⁹ находят все более широкое применение в институциональной практике ВТО и имеют высокую вероятность приниматься к рассмотрению судом ВТО [Кудряшов, 2015].

Большое внимание укреплению финансовой стабильности стало уделяться и в деятельности Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). ОЭСР была одним из лидеров выработки новых подходов к глобальному финансовому регулированию. Одной из первых в декабре 2008 г. она разработала комплексный документ «Стратегический ответ ОЭСР на финансовый и экономический кризис» [OECD, 2009]. Особенностью подхода ОЭСР стало признание необходимости одновременной реализации двух пакетов мер – пакета краткосрочных мер, направленного на стабилизацию экономики, и второго, направленного на обеспечение устойчивого долгосрочного экономического роста [Мешкова, 2016, гл. 3]. Пакет первоочередных мер был направлен на контроль финансового сектора, активизацию взаимодействия финансовых институтов и повышение эффективности управления. В последние десять лет ОЭСР была автором многих инициатив по укреплению финансовой стабильности, в особенности по увеличению прозрачности деятельности офшорных юрисдикций и обмену финансовой информацией в целях повышения собираемости налогов.

⁸ The Financial Sector Assessment Program (FSAP). IMF. 2015. September 21. P. 1. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fsap.htm> (дата обращения: 19.10.2016).

⁹ О его деятельности см. далее.

Возрастание роли неформальных институтов финансового надзора

Принимая во внимание несовершенство регулирования финансового сектора и недостаточность надзирательных, контролирующих, регулятивных механизмов формальных международных институтов, параллельно с ними активно складывается подсистема глобального надзора за финансовым сектором, состоящая из неформальных институтов, которые демонстрируют большую гибкость в выстраивании общих параметров регулирования.

Особое место среди институтов финансового надзора занимает «Группа двадцати». Вся деятельность по формированию комплекса международных финансовых стандартов, проводимая традиционными и новыми международными финансовыми регуляторами, фактически организуется под эгидой «Группы двадцати».

Активизация деятельности «Группы двадцати» была ответом на вызовы финансово-экономического кризиса. Деятельность группы по формированию новых регулятивных механизмов, координации политики ведущих экономик мира и внедрению экономического мониторинга трудно переоценить. Не будем перечислять подробно результаты деятельности «Группы двадцати» — они широко известны и во многом изучены [Larionova et al., 2015]. К результатам работы этого важного неформального института можно отнести и создание организационной рамки финансового надзора, и мультипликация «подушек безопасности» для предотвращения и минимизации негативных последствий новых кризисов, и реформирование международных финансовых институтов, и усиление мониторинга глобальных финансовых рынков.

На первом же антикризисном саммите лидеров «Группы двадцати» в ноябре 2008 г. была обозначена цель реформирования как отдельных элементов системы финансового регулирования и надзора, так и глобальной финансовой архитектуры в целом. В дальнейшем эти усилия активно продолжались. Были сформулированы основные направления реформы финансового сектора: развитие мониторинга и надзора на основе достоверных международных оценок и обзоров, эффективное воздействие на финансовых акторов, решение проблемы системно значимых финансовых институтов и многое другое. Можно констатировать, что благодаря усилиям «Группы двадцати» в первые годы финансового кризиса был заложен фундамент формирования системы глобального финансового надзора. Договоренности касались как фундаментальных трансформаций, таких как значительное увеличение ресурсов МВФ, усиление контроля за операциями на финансовых рынках или развертывание борьбы с «налоговыми гаванями», так и, казалось бы, менее значимых, но также важных вопросов, таких как ограничение бонусных выплат менеджменту крупных финансовых компаний и банков, противодействие размыванию налоговой базы и перемещению прибыли, усиление надзора за операциями теневого банкинга. Вышеизложенные меры дают представление о предметных областях, на которых сосредоточено первоочередное внимание глобальных институтов для совершенствования глобального финансового надзора. Все эти меры разрабатывались и внедрялись «Группой двадцати» в сотрудничестве с большим кругом формальных и неформальных институтов, в ходе которого складывалось разделение функций между ними и происходило определение сфер ответственности в формирующейся системе финансового надзора. Мы анализируем подробнее схему взаимодействия институтов в следующем разделе статьи. Пока же нам важно констатировать, что основы формировавшейся системы институтов финансового надзора были заложены на этапе выхода из глобального финансово-экономического кризиса.

Формат «Группы двадцати» после наступления глобального финансово-экономического кризиса был изменен. В саммитах стали участвовать главы государств и правительств. Многие весьма положительно расценили подобную трансформацию «Группы двадцати», справедливо отмечая расширение возможностей группы по имплементации принимаемых решений на национальном уровне в силу более высокого уровня представительства стран на заседаниях группы [Sungjoon, Claire, 2012]. Позволим себе высказать также иную точку зрения. На наш взгляд¹⁰, предыдущий формат группы – заседания в составе председателей центральных банков и министров финансов, позволял ей эффективно концентрироваться именно на вопросах развития глобального финансового регулирования. Изменение формата существенно расширило повестку дня «Группы двадцати», распространило ее на другие области экономического развития, отчасти увело ее от решения финансовых проблем, в значительной степени лишило группу специфики, столь необходимой для укрепления международной финансовой дисциплины. Ведь именно «Большая двадцатка» министров финансов и председателей центральных банков являлась инициатором введения многих новых принципов финансового регулирования, выделения системно значимых объектов регулирования. С другой стороны, инициативы группы были продолжены и содержательно наполнены другим специально созданным в новом формате самой группой институтом – Советом по финансовой стабильности, что позволило компенсировать относительное снижение внимания «Группы двадцати» к финансовой проблематике.

В рамках работы по реформированию международных финансовых институтов было решено расширить полномочия и состав Форума финансовой стабильности и создать на его основе новый институт – Совет по финансовой стабильности (СФС) с расширенными компетенциями. Правильность этого решения подтверждается тем, что СФС в короткие сроки стал ключевым разработчиком реформ финансового регулирования.

Совет по финансовой стабильности (СФС), функционирующий с апреля 2009 г., созданный специально для решения проблем отсутствия должного регулирования финансовой сферы на глобальном уровне, последовательно и постепенно утверждался в качестве центрального звена возводимой системы институтов глобального финансового надзора. Совет призван кардинально улучшить функционирование финансовых рынков и обеспечивать международную финансовую стабильность. Первостепенными задачами, решаемыми СФС, стали снижение привлекательности чрезмерных рисков для банковских учреждений и повышение устойчивости финансовой системы.

Одним из направлений деятельности Совета по финансовой стабильности стало составление списков системообразующих банков и финансовых компаний, к которым предъявляются повышенные требования по обеспечению надежности и устойчивости и применяются особые меры надзора за деятельностью. Перед странами-участницами была поставлена задача соблюдения и внедрения принятых нормативов и прохождения в 2010–2011 гг. первых проверок Совета. На основе специальных методик были выбраны финансовые компании, находящиеся в сфере наибольшего риска. В 2010 г. было идентифицировано тридцать таких структур. Выбранные компании должны были составить план действий по исправлению ситуации, исходя из наихудшего сценария развития экономических событий, что дало повод назвать эти планы «прижизненными завещаниями». Развитие глобального финансового кризиса показало, что проблемы появляются там, где не осуществляется реалистичная оценка ситуации и отсутствует выверенное прогнозирование последствий финансовой деятельности. Работа СФС

¹⁰ Точка зрения автора В.Н. Зуева.

фокусировалась на усовершенствовании контроля в наиболее проблемных областях, выявленных во время кризиса.

Осуществление регулярных проверок — это новация глобального регулирования. Условия проведения проверок (стресс-тестов) таковы, что при первоначальном выявлении несоответствий выносится предупреждение, а в случае повторных несоответствий требованиям страна или ее банковские учреждения вносятся в «серые», и даже в «черные» списки, что влечет за собой санкции со стороны Совета. Тем самым деятельность участников СФС заключается не только в формировании общих норм и процедур, но и в контроле соблюдения принятых рекомендаций. Хотя решения, принимаемые Советом по финансовой стабильности, носят в основном рекомендательный характер, его регулирующее воздействие имело тенденцию к возрастанию в результате установления четкого порядка исполнения решений. С одной стороны, Совет — это институт, созданный «Группой двадцати» для аналитической работы и формулирования рекомендаций, но в его функции входит и осуществление контроля за исполнением решений. В реализации этой важной функции Совет получает поддержку «Группы двадцати» и других международных институтов, опирающихся на полученные ими компетенции от национальных регуляторов, что способствует легитимизации надзорной деятельности Совета в финансовой сфере. Предписания, формулируемые Советом, настоятельно рекомендуются к исполнению, как только они проходят процедуру согласования участниками. Взаимодействие Совета с национальными регуляторами рынков идет по линии распространения детализированной информации, установления порядка выполнения предписаний СФС, а также посредством проведения проверок и стресс-тестов.

Совет постепенно обретает форму полноценной влиятельной международной организации, способствуя обеспечению финансовой стабильности в мировой экономике. Реализация этой задачи предполагает ведение постоянной сложной аналитической и практической деятельности, координацию и разделение функций во взаимодействии с другими международными организациями. Совет по финансовой стабильности, опираясь на коллективную силу стоящих за ним акторов, стал регулятором, вносящим весомый вклад в стабилизацию положения в финансовой сфере. Показательным в этом смысле является позитивный опыт Европейского союза по выходу из финансового кризиса, когда коллективно осуществляемая деятельность оказалась значительно эффективнее индивидуальной. Легитимизации и усилению позиций СФС способствует то обстоятельство, что его деятельность поддерживают крупнейшие экономики мира. Поскольку угрозы финансового кризиса в настоящее время продолжают сохраняться и признаются ведущими аналитиками, то и необходимость расширения деятельности глобальных институтов по нейтрализации рисков нестабильности будет восприниматься как весьма высокая.

Банковская деятельность как ключевой объект финансового надзора

Банковская деятельность подразумевает стимулирование экономического роста, служит фундаментальным каналом финансового обеспечения развития реального сектора. Однако вместе с тем именно в этой сфере возникает множество угроз для экономики: мультипликация рискованных и спекулятивных операций, формирование финансовых «пузырей», отдаление от реального сектора. Банкам становится все менее интересно «замораживать» деньги в долгосрочных и низкорентабельных проектах реального сектора. Гораздо быстрее можно получить сверхприбыли в игре с высокорисковыми

инструментами. По существу, банковский сектор в значительной мере отдалается от реального сектора экономики и устремляется в самостоятельное спекулятивное плавание. Как показал глобальный финансовый кризис, в регулировании банковской деятельности назрела необходимость кардинальных изменений.

В данной статье, в силу ее компактного характера, мы не будем рассматривать деятельность региональных банков развития, хотя они играют важную роль в антикризисном регулировании и рассматриваются нами как важная часть глобальной системы институтов финансового надзора. Первоначально эти банки разрабатывали альтернативные глобальным региональные концепции регулирования. Они полагали, что глобальная стратегия не может быть универсальной, и должна разрабатываться для каждой страны и региона отдельно. Однако, по мнению многих специалистов, в условиях усугубившейся долговой ситуации и возросшей зависимости от внешнего финансирования регионам стало трудно отстаивать специфические программы развития и антикризисные меры, которые расходились бы с универсальными рекомендациями МВФ и других глобальных институтов. Поэтому большинство регионов и развивающихся стран приняли универсальные программы финансовой стабилизации [Андропова, 2016, с. 174].

В данной статье мы рассматриваем регулирование банковской деятельности как стержневую часть регулирования финансового рынка, а регулирование финансового рынка – как часть финансовой политики. После кризисных потрясений в банковской сфере на глобальном уровне стало очевидно, что подход, основанный на улучшении риск-менеджмента отдельных банков, не является эффективным. Возникла объективная потребность в анализе состояния всей банковской системы с точки зрения проверки стабильности всех ее элементов и системы в целом. Стали разрабатываться новые методологии проведения стресс-тестирования, управления рисками, повышения достаточности капитала. Укрепилось понимание необходимости разрабатывать не только меры по выходу из кризиса, но и формировать постоянно действующую систему подушек безопасности для его предотвращения или по крайней мере минимизации негативных последствий. Системные риски оказались в центре внимания регуляторов. Тенденция наполнения макропруденциального регулирования новым содержанием стала отчетливо проявляться в рамках финансовой политики.

Для целей нашего исследования интересно проанализировать деятельность еще одного важного глобального института, играющего все большую роль в посткризисном банковском регулировании, – Базельского комитета по банковскому надзору (БКБН). Он состоит из представителей высокого уровня национальных банковских регуляторов и центральных банков ведущих и наиболее финансово значимых экономик мира¹¹. Его деятельность оказалась в центре внимания после принятия пакетов мер по достаточности банковского капитала, известных как Базель II и Базель III. На самом деле, работа по совершенствованию банковского надзора ведется Комитетом постоянно и сводится не только к требованиям по капиталу, но и к большому количеству других аспектов банковской деятельности, таких как порядок ведения отчетности, принципы построения риск-менеджмента и многое другое, что способствует повышению надежности функционирования банковской системы. Различные нормативные документы принимаются системно и постоянно. Еще до возникновения кризиса БКБН разработал «Основополагающие принципы эффективного банковского надзора» и дополнил их в 2012 г. [Бородина, 2006]. В январе 2016 г. были опубликованы очередные изменения по

¹¹ Bank of international settlements, 2016. Режим доступа: <http://www.bis.org/bcbs/> (дата обращения: 19.10.2016).

требованиям к банкам в связи с переоценкой рыночных рисков, а в феврале появились еще два документа — руководство по борьбе с отмыванием денег и рекомендации по порядку открытия счетов¹².

Базельский комитет действует в тесном контакте с Банком международных расчетов и с другими рассматриваемыми в данном исследовании институтами. Например, в разработке и в принятии мер по нормативам банковского капитала Базельский комитет тесно взаимодействовал с Советом по финансовой стабильности, который, в свою очередь, уделял пристальное внимание проблеме повышения требований к банковскому капиталу, а также необходимости устранения лазеек, позволяющих банкам игнорировать сформулированные нормы не только к капиталу, но и по другим параметрам предоставления услуг. СФС представлял обоснование предложений для стран «Группы двадцати» и активно продвигал идею необходимости достижения соглашения по построению высококачественного банковского капитала. Такая совместная работа в значительной мере способствовала принятию нового пакета правил для банков Базель III¹³.

Базельский комитет формирует международные стандарты достаточности капитала банков, чтобы обеспечить защиту кредитных организаций от финансовых рисков и повысить надежность банковской системы. Правила Базельского соглашения III должны в большей степени обеспечить соответствие капитала риску, которому подвергается банк. Напомним суть новых требований, чтобы представлять основные направления изменений в регулировании банковской деятельности, инициированные международными институтами. Реализация Базеля III предполагает выполнение банками:

- новых требований к структуре и достаточности собственных средств;
- создание защитного буфера, «подушки безопасности», необходимой для покрытия убытков, возникающих во время кризисных явлений;
- перехода к использованию показателя леввериджа, с раскрытием соответствующей информации;
- представление банками отчетности по расчету показателей краткосрочной ликвидности (Liquidity Coverage Ratio) и чистого стабильного фондирования (Net Stable Funding Ratio) на регулярной основе;
- изменения в нормативах ликвидности.

Конечно, не все структуры не всех стран в одинаковой мере готовы к реализации положений Базеля III. Многие банкиры находят рекомендации Базельского комитета чересчур строгими. Несмотря на это, принятые международные стандарты внедряются большинством стран вопреки недовольству со стороны банковского сообщества. Получение полноценного доступа на международные финансовые рынки связано с соблюдением растущего количества международных норм и стандартов, которые формируются международными институтами. Поэтому сами банки, сопротивляясь усилению регулирования их деятельности, все же вынуждены идти по пути исполнения международных норм, чтобы иметь доступ к международным инструментам и ресурсам. Вместе с тем остается и много нерешенных проблем банковского регулирования, которые предстоит решать международным регуляторам, как, например, проблема «слишком крупных банков, чтобы их обанкротить», или проблема развития «теневой банковской

¹² Bank of international settlements, 2016. Режим доступа: <http://www.bis.org/bcbs/> (дата обращения: 19.10.2016).

¹³ Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, December 2010. Bank for International Settlements Communications, Switzerland. Режим доступа: <http://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf> (дата обращения: 19.10.2016).

системы» [Tobias, 2014]. Все они находятся в поле зрения международных институтов и решаются или ждут своего решения.

Взаимодействие институтов глобального финансового надзора

Помимо уже проанализированной деятельности «Группы двадцати», Совета по финансовой стабильности, Базельского комитета по банковскому надзору, отметим еще несколько важных институтов, регулятивная активность которых становится все более заметной и значимой в последнее время, но не находится в фокусе исследовательского внимания. Эта деятельность осуществляется в тесном взаимодействии с вышеупомянутыми институтами.

Совет по финансовой стабильности, деятельность которого уже была рассмотрена, уделял пристальное внимание совместно с другими организациями такой важной проблеме, как совершенствование норм финансовой отчетности, которое проходило через внедрение международных стандартов финансовой отчетности. Единообразные стандарты финансового учета и отчетности – залог стабильного развития современного рынка, эволюционирующего в глобальной среде и характеризующегося усилением экономической взаимозависимости стран, интегрированных в мировое экономическое пространство. Реализация задач в этой области по контролю за упрощением и улучшением международных стандартов финансовой отчетности и приведению к общему знаменателю стандартов по учету финансовых инструментов, проходила совместно с еще одним международным институтом – Советом по международным стандартам финансовой отчетности (СМСФО) – International Accounting Standards Board, в сотрудничестве с национальными институтами, такими как американский Совет по стандартам финансовой отчетности. Международная неправительственная организация, преобразованная с 2001 г. в Совет по международным стандартам финансовой отчетности (до этого был соответствующий Комитет), существенно активизировала деятельность в последнее десятилетие. Ее целью является гармонизация финансовых правил, бухгалтерских стандартов и процедур, связанных с представлением финансовой отчетности. Международные стандарты финансовой отчетности (МСФО) – International Financial Reporting Standards – постепенно получают широкое международное признание [Модеров, 2014]. Дополнительным подтверждением распространения этой схемы отчетности является то, что большинство фондовых бирж предписывает ее предоставление иностранными эмитентами для торгов ценными бумагами. Международная организация комиссий по ценным бумагам с 2000 г. рекомендует признавать эту отчетность для целей листинга на всех международных рынках (включая Нью-Йоркскую, Лондонскую и Токийскую фондовые биржи). А в 2002 г. Европейская комиссия приняла Директиву ЕС, предписывающую всем компаниям, чьи акции торгуются на биржах Европы (около 7000 таких компаний), обязанность готовить консолидированную отчетность по МСФО начиная с 2005 г.

Совет МСФО в июле 2014 г. завершил крупнейшую реформу учета финансовых инструментов после глобального кризиса [Ткачев, 2014]. Новые правила учитывают опыт 2008 г., когда банки долго затягивали признание убытков по «токсичным активам», что дезориентировало инвесторов и усугубило кризис. Новый стандарт, известный как «МСФО – 9, финансовые инструменты» вступит в силу с 2018 г. и предписывает готовиться к возможным кредитным потерям заранее, в том числе путем увеличения резервов и сокращения открытых высокорисковых кредитных позиций. Ранее банки

фактически изыскивали средства после того, как уже становилось очевидно, что кредит не будет выплачен, а не заранее на стадии высокой вероятности такой невыплаты. Смена правил означает использование принципиально новой модели поведения банка, вместо модели понесенных издержек (*incurred loss model*) они должны будут перейти на модель ожидаемых потерь (*expected loss model*), что коренным образом меняет как время начала, так и масштабы предпринимаемых мер резервирования банками. Эта модель учла предложения международных институтов финансовой стандартизации по внедрению так называемого динамического резервирования, предполагающего более оперативное создание банками резервов на покрытие убытков по проблемным ссудам, например, в период роста, и их использование в период кризиса [Lis, Garcia-Herrero, 2010]. Такие меры призваны ограничить чрезмерную экспансию банков и сократить масштабы наиболее рискованных кредитных операций, что, безусловно, будет способствовать оздоровлению финансовой сферы и уменьшит еще один из рисков, который в высокой степени способствовал развитию глобального финансового кризиса.

Приведем еще примеры международных институтов, которые тесно взаимодействуют с вышеупомянутыми организациями по снижению рисков финансовой стабильности. К таким институтам можно отнести Международную организацию комиссий по ценным бумагам (МОКЦБ), которая объединяет национальные органы регулирования рынка ценных бумаг. Она является лидером формирования регулятивной базы в данной сфере. А сама эта сфера – важная часть финансового рынка. Входящие в состав МОКЦБ организации регулируют 95% мирового рынка ценных бумаг в 115 юрисдикциях¹⁴. Их количество и влияние неуклонно растет. Организация утвердилась как глобальный регулятор, устанавливающий стандарты по торговле ценными бумагами. Интересно отметить, что среди целей деятельности организации обозначены не только составление рекомендаций, но и внедрение разрабатываемой регулятивной базы в правовые национальные системы стран-членов и надзор за исполнением принятых норм для защиты интересов международных инвесторов. Слово “enforcement” несколько раз фигурирует в определении целей организации, а в ее структуре даже создан специальный Комитет (4-й) – “Committee on Enforcement”, который следит за исполнением обязательств участниками организации.

Международная организация комиссий по ценным бумагам активно включилась в работу по формированию более надежных стандартов финансовой деятельности в разных аспектах, подчас выходящих далеко за пределы торговли ценными бумагами. Например, в декабре 2015 г. Комиссия опубликовала Доклад по использованию лучших практик крупных посредников по оценке кредитоспособности и использованию внешних кредитных рейтингов. Речь идет о крупных брокерских компаниях и других посредниках. В докладе рекомендовано применение 12 лучших практик, которые рекомендуется применять национальным регуляторам в их надзорной политике за рыночными посредниками. Сами же посредники смогут применять на базе этих практик альтернативные методы оценки кредитных рисков по сравнению с обычной практикой использования оценок Кредитных рейтинговых агентств (КРА). Как мы полагаем, это позволит снизить еще один риск для финансовой стабильности – излишнюю ориентацию на оценки КРА, которые, как мы знаем из истории развития кризиса, не смогли правильно оценить существовавшие на рынке риски в период, предшествовавший

¹⁴ Emerging market regulators reinforce commitment to strengthen resilience while ensuring fair and orderly markets. Bali, 21 January, 2016. IOSCO/MR/01/2016. Режим доступа: <http://www.iosco.org/news/pdf/IOSCONEWS418.pdf> (дата обращения: 19.10.2016).

кризису, и тем самым только усугубили его, задав неверные ориентиры для инвесторов [Paudyn, 2013].

Появление Доклада по использованию лучших практик МОКЦБ является еще одним примером результативности координации международных институтов финансового надзора. Он нацелен на имплементацию инициативы Совета по финансовой стабильности, разработавшего ранее документ под названием «Принципы снижения чрезмерной ориентации на рейтинги кредитных рейтинговых агентств»¹⁵. В итоге появление новых стандартов явилось результатом плотной координации работы «Группы двадцати», СФС и МОКЦБ. Этот пример иллюстрирует характер взаимодействия глобальных регуляторов по установлению правил деятельности финансовых структур в целях снижения рисков в финансовом секторе. Этот же пример показывает, как широк круг рассматриваемых вопросов в рамках формирующейся новой системы ориентиров финансового надзора: от установления параметров достаточности и качества капитала банков для обеспечения большей надежности их операций до работы по снижению рисков чрезмерной ориентации на оценки кредитных рейтинговых агентств.

Если двигаться дальше по цепочке взаимодействия глобальных регуляторов, то можно заметить, что МОКЦБ, в свою очередь, сотрудничает практически со всеми профессиональными бухгалтерскими организациями мира (около 150), которые являются членами другой международной структуры – Международной федерации бухгалтеров. Партнерским институтом МОКЦБ является и Международная ассоциация страхового надзора¹⁶ (МАСН), объединяющая национальные органы по регулированию и надзору за страховой деятельностью. Сектор страхования – еще один важный сегмент рынка финансовых услуг. Ассоциация включает около 200 национальных органов надзора и регуляторов страхового рынка из 140 стран, которые представляют около 97% мирового рынка в этой области¹⁷. Поскольку операции по страхованию и перестрахованию – важная часть рынка финансовых услуг, то не случайно главной целью деятельности МАСН, помимо создания регулируемого страхового рынка, является также содействие глобальной финансовой стабильности. Ассоциация разрабатывает и продвигает общие принципы деятельности органов по надзору и стандарты в сфере страхования.

Приведем еще один пример взаимодействия регуляторов. Базельский комитет по надзору за банковской деятельностью, МОКЦБ и МАСН совместно разработали и внедряют основные принципы деятельности органов надзора за функционированием финансовых рынков, которые выражаются в соблюдении прозрачности, финансовой устойчивости, платежеспособности и ответственности. Главная цель этой политики – имплементация разработанных норм в национальные правовые системы с целью обеспечения стабильности мировых финансовых рынков. Среди основополагающих документов, принятых этими институтами и имеющими важное значение для исследуемой темы, отметим следующее: «Основные принципы эффективного банковского надзора» (“Core principles For Effective Banking Supervision”) Базельского комитета по надзору за банковской деятельностью, «Цели и принципы регулирования на рынках ценных бумаг» (“Objectives and Principles For Effective Banking Supervision”) Международной организации комиссий по ценным бумагам и «Основные принципы и методология стра-

¹⁵ Principles for Reducing Reliance on CRA Ratings, 2014. Financial Stability Board. Режим доступа: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_101027.pdf?page_moved=1 (дата обращения: 19.10.2016).

¹⁶ В российских источниках также встречается перевод «Международная ассоциация страховых надзоров».

¹⁷ International Association of Insurance Supervisors. Режим доступа: <http://www.iaisweb.org/home> (дата обращения: 19.10.2016).

хования» (“Insurance Core Principles and Methodology”) Международной ассоциации страхового надзора. Уже само перечисление этих документов говорит о том, в каком направлении и как развивается международное регулирование финансовой сферы.

Мы подошли к формулированию важного вывода статьи. Рассмотренные кейсы деятельности глобальных институтов демонстрируют, что координация действий всех описываемых институтов достигла очень высокого уровня по широкому кругу проблем финансового регулирования. Это позволяет нам констатировать формирование системы взаимосвязанных и взаимодействующих институтов глобального финансового надзора.

Еще одно подтверждение этого вывода – не только субстантивное, но и кодифицированное взаимодействие между институтами. Так, порядок взаимодействия и разделение функций между Международной организацией комиссий по ценным бумагам и Международной ассоциацией страхового надзора установлен рамками Совместного форума международных финансовых регуляторов, который вобрал в себя обе эти организации. Совместный форум был создан под эгидой Базельского комитета по банковскому надзору и включил в себя вышеперечисленные организации для решения проблем, являющихся общими для банковской сферы, рынка ценных бумаг и сектора страхования, а также для выявления проблемных зон в регулировании, выпадающих из-под международного или национального контроля из-за нестыковок в законодательстве в этих связанных между собой сферах.

Заключение. Формирование системы институтов глобального финансового надзора

Помимо рассмотренных в работе институтов и принятых ими норм, существуют и другие институты, и еще много формирующихся правил финансового надзора. Однако приведенный анализ новой по содержанию деятельности традиционных глобальных институтов и специально созданных для укрепления международной финансовой стабильности организаций с достаточной степенью достоверности позволяет сделать вывод о формировании структурированной системы глобальных институтов финансового надзора, которая становится все более разветвленной и консолидированной.

Система институтов глобального финансового надзора, контуры которой еще десять лет назад едва просматривались и почти не упоминались в научных исследованиях, приобретает вполне очерченные формы и развивается весьма динамично. В нее включаются как признанные формализованные международные организации (МВФ, ВБ, ВТО, ОЭСР), так и неформальные и специализированные международные институты, влияние и воздействие которых постоянно укрепляется («Группа двадцати», СФС, Базельский комитет, МОКЦБ, МАСН, Совет МСФО и другие). Деятельность всех институтов подчинена одной общей цели – укреплению глобальной финансовой стабильности. Механизмы реализации цели разнообразны – от рекомендаций по использованию лучших практик и стандартов финансовой отчетности до введения нормативов достаточности банковского капитала и проведения стресс-тестов. Они постоянно совершенствуются и наполняются новым содержанием.

Внутри системы сложились устойчивые связи между ее основными элементами и сформировалась определенная иерархия институтов с соответствующим разделением функций. Стратегически важные решения по основным направлениям развития финансового регулирования принимаются на саммитах «Группы двадцати». В основе этих решений лежит тщательная аналитическая проработка инициатив (ОЭСР) и скру-

пулезная подготовка новых международных финансовых норм (Совет по финансовой стабильности). Новые финансовые нормативы устанавливаются в соответствии с выработанной стратегией в границах соответствующих полномочий как признанными формализованными институтами широкой компетенции – ВТО (например, в части предоставления финансовых услуг), МВФ (например, в части различных аспектов предоставления кредитных ресурсов), Всемирным банком (например, в части различных аспектов инвестиционной деятельности), так и специализированными формальными и неформальными институтами соответствующего профиля – Базельским комитетом по банковскому надзору (например, в части нормативов достаточности банковского капитала), Международной организацией комиссий по ценным бумагам (в части нормативов регулирования на рынках ценных бумаг), Международной ассоциацией страхового надзора (в части порядка предоставления страховых услуг) и другими.

Многие документы принимаются в тесной координации и при непосредственном участии нескольких или большинства участников системы (например, при принятии Международных стандартов финансовой отчетности). Тесная координация деятельности институтов в рамках системы приводит к формированию устойчивых связей между ними, которые либо формализуются (создание Совместного форума международных финансовых регуляторов Международной организацией комиссий по ценным бумагам и Международной ассоциацией страхового надзора), либо, оставаясь неформальными, становятся более интенсивными, регулярными и наполняются новым содержанием (деятельность Базельского комитета по банковскому надзору на базе и при содействии Банка международных расчетов).

На основе анализа существа принимаемых решений можно сделать вывод о том, что система с большей точностью может быть охарактеризована как система надзора, поскольку надзорная функция в ней преобладает, остается доминирующей. Тем не менее и международная финансовая регулятивная база постоянно трансформируется, совершенствуется и укрепляется. Мы можем констатировать, что формируется система мягкого воздействия на всех акторов финансовой системы. Несмотря на то что международная нормативная база носит преимущественно рекомендательный характер и состоит из норм «мягкого» международного права [Brummer, 2012], системный анализ, опирающийся на изучение реальных фактов практики имплементации этих норм в национальном законодательстве, позволяет констатировать активный перенос международных рекомендаций в национальные системы обязательного к исполнению финансового права. Это объясняется, в частности, тем, что каждая страна и ее финансовые структуры хотят оставаться частью мирового финансово-экономического пространства со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Современный банк или инвестиционный фонд – структуры в большей степени транснациональные, чем локальные. В политике заимствований, в спекулятивных операциях с различными финансовыми инструментами финансовые структуры активно выходят на внешние рынки. Получение полноценного доступа на эти рынки связано с соблюдением растущего количества международных норм и стандартов, которые формируются в настоящее время международными институтами и были рассмотрены в данной статье. Поэтому сами банки и фонды, хотя и сопротивляются усилению регулирования их деятельности, но вынуждены идти по пути исполнения международных норм, чтобы иметь доступ к международным инструментам и ресурсам (допуск к торговле на биржах, к размещению ИРО, доступ к каналам пополнения международной ликвидности). Это создает благоприятную среду для высокой степени финансового комплайенса – исполнения принимаемых международных норм.

Регулятивный ответ на вызовы финансовой дестабилизации пока нельзя считать полным. Главные угрозы финансовых шоков все еще остаются – нет достаточной и самостоятельной подушки безопасности для банковского сектора в целом, обеспечиваемой самими банками; стресс-тесты не всегда дают хорошие результаты; уровень спекулятивной активности по-прежнему слишком высок. Угрозы банковского сектора транслируются в бюджетные угрозы. А национальные бюджеты и без того остаются в высокой степени несбалансированными из-за постоянного притока растущих внутренних расходов. Все это говорит в пользу того, что система международного финансового надзора будет и дальше развиваться и наполняться новыми нормами и инструментами.

Литература

- Андропова И.В. (2016) Региональные банки развития // Глобальные институты управления / под ред. В.Н. Зуева. М.: Магистр.
- Барановский В.Г. (ред.) (2015) Глобальное управление. М.: ИМЭМО.
- Бородина Н.П. (2006) Основные принципы эффективного банковского надзора Базельского комитета по банковскому надзору // Финансовый директор. № 21.
- Вовченко Н.Г. (2006) Институциональные преобразования финансовой системы России в условиях глобализации. Ростов-на-Дону: РГЭУ РИНХ. С. 96.
- Кудряшов В.В. (2015) Проблемы применения международных финансовых стандартов в праве ВТО // Вопросы экономики и права. № 6. С. 26–31.
- Мешкова Т.А. (2016) ОЭСР // Глобальные институты управления / под ред. В.Н. Зуева. М.: Магистр.
- Модеров С.В. (2014) Международные стандарты финансовой отчетности / Институт независимой оценки. Режим доступа: <http://ippnou.ru/print/001224> (дата обращения: 19.10.2016).
- Смыслов Д.В. (2013) Международная валютная система: тенденции эволюции // Деньги и Кредит. № 10. С. 46–58.
- Сорос Дж. (2000) Новая глобальная финансовая архитектура // Вопросы экономики. № 12. С. 58.
- Ткачев И. (2014) Совет по МСФО завершил крупнейшую посткризисную реформу // РБК. Экономика. 25 июля. Режим доступа: <http://www.rbc.ru/economics/25/07/2014/939049.shtml> (дата обращения: 19.10.2016).
- Хесин Е.С. (2016) Глобальное управление: финансовый аспект // Деньги и Кредит. № 2. С. 67.
- Хмыз О.В. (2010) Место институциональных инвесторов в меняющейся мировой финансовой архитектуре // Финансы. № 6. С. 46, 67.
- Худякова Л.С. (ред.) (2015) Новые подходы к глобальному финансовому регулированию. М.: ИМЭМО РАН. С. 7.
- Шмелев В.В. (2010) О реформе финансовой архитектуры // Финансы. № 8. С. 11.
- Bayne N. (2000) *Hanging in There: the G7 and the G8 Summit in Maturity and Renewal*. Andershot: Ashgate.
- Brummer C. (2012) *Soft Law and the International Financial System: Rule Making in the 21st Century*. N.Y.: Cambridge University Press.
- Bruno V., Song Shin H. (2014) *Cross-Border Banking and Global Liquidity*. Bank for International Settlements. August. Режим доступа: <http://www.bis.org/publ/work458.pdf> (дата обращения: 19.10.2016).
- IMF (2015) *Global Financial Stability Report*, April. Режим доступа: <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/GFSR/2015/01/index.htm> (дата обращения: 19.10.2016).
- IMF (2016) *Global Financial Stability Report*. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/index.htm> (дата обращения: 19.10.2016).

- Kirton J. (2013) *Multilateral Organizations and G8 Governance: a Framework for Analysis // Making Global Economic Governance Effective* / J. Kirton, M. Larionova, P. Savona (eds). Ashgate.
- Kokotsis E. (1999) *Keeping International Commitments: Compliance, Credibility and the G7, 1988–1995*. N. Y.: Garland.
- Krugman P. (2009) *Making Banking Boring* // *The New York Times*, April 9.
- Larionova M.V., Rakhmangulov M.R., Shelepov A.V. (2015) *Assessing G8 and G20 Effectiveness in Global Governance // The G8–G20 Relationship in Global Governance* / M.V. Larionova, J. Kirton (eds). Ashgate. P. 65–97.
- Lis S. F. and Garcia-Herrero A. (2010) *Dynamic Provisioning: Some Lessons from Existing Experiences*. ADBI Working Paper Series. No. 218 (May).
- OECD (2009) *Strategic Response to the Financial and Economic Crisis. Contributions to the Global Effort*. Режим доступа: <http://www.oecd.org/general/42061463.pdf> (дата обращения: 19.10.2016).
- Paudyn B. (2013) *Credit Rating Agencies and the Sovereign Debt Crisis: Performing the Politics of Credit Worthiness Through Risk and Uncertainty* // *Review of International Political Economy*. No. 20 (4). P. 788–818.
- Sungjoon Ch., Claire R.K. (2012) *Promises and Perils of New Global Governance: A Case of the G20* // *Journal of International Common Law*. No. 1. Режим доступа: http://scholarship.kentlaw.iit.edu/fac_schol/159 (дата обращения: 19.10.2016).
- Tobias A. (2014) *Financial Stability Policies for Shadow Banking*. Staff Report. No. 664. P. 9. Federal Reserve Bank of New York.
- van der Wielen L., van Alphen W., Bergen J. (2006) *International Cash Management*. Amsterdam: Driebergen.
- Xafa M. (2010) *Role of the IMF in the Global Financial Crisis* // *Cato Journal*. Vol. 30. No. 3. P. 475–489.

Setting Up a System of Global Financial Supervision

V. Zuev, E. Ostrovskaya

Vladimir Zuev – Professor, Doctor in Economic Sciences, National Research University Higher School of Economics; 20 Myasnitskaya, 101000 Moscow, Russian Federation; E-mail: vzuev@hse.ru

Elena Ostrovskaya – PhD in International Economics, Associate Professor, School of World Economy, National Research University Higher School of Economics; 20 Myasnitskaya, 101000 Moscow, Russian Federation; E-mail: eoostrovskaya@hse.ru

Abstract

This article analyzes global financial market regulators, with a brief look at institutional reforms within the global financial system. Its purpose is to detect and outline major shifts in the interaction of the global financial regulators within the last decade.

A structural analysis of the vast empirical data on the activities of the global regulators led to a selection of the most important institutions and to a description of the major measures. The authors studied the documents issued by these institutions, assessed their relevance and the intensity of their cooperation as well as the logic of interactions among them, outlined the priorities in their goals, and established a pattern in the functioning of the institutions as an integrated system. They concluded that a consolidated system of institutions of global financial governance exists. This system has grown in size, but remains viable. It comprises both long-time established and newly legitimized formal and informal global institutions.

The role of informal institutions is growing. They provide a necessary flexibility in operations and a high level of compliance at the same time. This study focused on the activities of specialized international institutions, whose importance is constantly increasing although their influence has not yet been fully revealed. The article considers many aspects of global banking governance among the top governance priorities of the emerging system. In their conclusions, the authors justify the point that the system of global financial governance has the potential to continue developing and become more efficient.

Key words: financial supervision; global governance; international financial architecture; global institutions; banking regulation

References

- Andronova I.V. (2016) Regional'nye banki razvitiya [Regional Development Banks in: Global Governance Institutions]. *Global'nye instituty upravleniya* (ed. V.N. Zuev). Moscow: Magistr. (In Russian.)
- Baranovskij V.G. (ed.) (2015) Global'noe upravlenie [*Global Governance*]. M.: IMJeMO. (In Russian.)
- Bayne N. (2000) *Hanging in There: the G7 and the G8 Summit in Maturity and Renewal*. Andershot: Ashgate.
- Borodina N.P. (2006) Osnovnye principy jeffektivnogo bankovskogo nadzora Bazel'skogo komiteta po bankovskomu nadzoru [Basics of Efficient Banking Supervision of the Basel Committee on Banking Supervision]. *Finansovyy direktor*, no 21. (In Russian.)
- Brummer C. (2012) *Soft Law and the International Financial System: Rule Making in the 21st Century*. New York: Cambridge University Press.
- Bruno V., Song Shin H. (2014) *Cross-Border Banking and Global Liquidity*. Bank for International Settlements. August. Available at: <http://www.bis.org/publ/work458.pdf> (accessed 19 October 2016).
- Hesin E.S. (2016) Global'noe upravlenie: finansovyy aspekt [Global Governance: Financial Aspect]. *Den'gi i Kredit*, no 2, p. 67.
- Hmyz O.V. (2010) Mesto institucional'nyh investorov v menjajushhejsja mirovoj finansovoj arhitekture [Institutional Investors Role in the Changing Global Financial Architecture]. *Finansy*, no 6, pp. 46, 67.
- Hudjakova L.S. (ed.) (2015) Novye podhody k global'nomu finansovomu regulirovaniju [*A New Vision of the Global Financial regulation*]. M.: IMJeMO RAN. P. 7.

- IMF (2015) *Global Financial Stability Report*, April. Available at: <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/GFSR/2015/01/index.htm> (accessed 19 October 2016).
- IMF (2016) *Global Financial Stability Report*. Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/index.htm> (accessed 19 October 2016).
- Kirton J. (2013) Multilateral Organizations and G8 Governance: a Framework for Analysis. *Making Global Economic Governance Effective* / J. Kirton, M. Larionova, P. Savona (eds). Ashgate.
- Kokotsis E. (1999) *Keeping International Commitments: Compliance, Credibility and the G7, 1988–1995*. New York: Garland.
- Krugman P. (2009) *Making Banking Boring*. The New York Times, April 9.
- Kudrjashov V.V. (2015) Problemy primeneniya mezhdunarodnyh finansovyh standartov v prave VTO [The Use of International Financial Standards According to the WTO Rules]. *Voprosy jekonomiki i prava*, no 6, pp. 26–31. (In Russian.)
- Larionova M. V., Rakhmangulov M. R., Shelepov A. V. (2015) Assessing G8 and G20 Effectiveness in Global Governance. *The G8–G20 Relationship in Global Governance* / M.V. Larionova, J. Kirton (eds). Ashgate. P. 65–97.
- Lis S.F. and Garcia-Herrero A. (2010) *Dynamic Provisioning: Some Lessons from Existing Experiences*. ADBI Working Paper Series, no 218, May.
- Meshkova T.A. (2016) OECD. *Global'nye instituty upravlenija* (ed. V.N. Zuev). Moscow: Magistr. (In Russian.)
- Moderov S.V. (2014) Mezhdunarodnye standarty finansovoj otchetnosti [*International Accounting Standards*]. Institut Nezavisimoi ocenki. Available at: <http://ippnou.ru/print/001224> (accessed 19 October 2016). (In Russian.)
- OECD (2009) *Strategic Response to the Financial and Economic Crisis. Contributions to the Global Effort*. Available at: <http://www.oecd.org/general/42061463.pdf> (accessed 19 October 2016).
- Paudyn B. (2013) Credit Rating Agencies and the Sovereign Debt Crisis: Performing the Politics of Credit Worthiness Through Risk and Uncertainty. *Review of International Political Economy*, no 20 (4), pp. 788–818.
- Shmelev V.V. (2010) O reforme finansovoj arhitektury [Financial Architecture Reform]. *Finansy*, no 8, p. 11.
- Smyslov D.V. (2013) Mezhdunarodnaja valjutnaja sistema: tendencii jevoljucii [International Monetary System: Major Trends.]. *Den'gi i Kredit*, no 10, pp. 46–58. (In Russian.)
- Soros Dzh. (2000) Novaja global'naja finansovaja arhitektura [A new global financial architecture]. *Voprosy jekonomiki*, no 12, p. 58. (In Russian.)
- Sungjoon Ch., Claire R.K. (2012) Promises and Perils of New Global Governance: A Case of the G20. *Journal of International Common Law*, no 1. Available at: http://scholarship.kentlaw.iit.edu/fac_schol/159 (accessed 19 October 2016).
- Tkachev I. (2014) Sovet po MSFO zavershil krupnejshuju postkrisisnuju reform [International Accounting Standards Board Announced a Major Post Crisis Reform]. *RBK, Jekonomika*, 25 July. Available at: <http://www.rbc.ru/economics/25/07/2014/939049.shtml> (accessed 19 October 2016). (In Russian.)
- Tobias A. (2014) *Financial Stability Policies for Shadow Banking*. Staff Report, no 664, p. 9. Federal Reserve Bank of New York.
- van der Wielen L., van Alphen W., Bergen J. (2006) *International Cash Management*. Amsterdam: Driebergen.
- Vovchenko N.G. (2006) Institucional'nye preobrazovanija finansovoj sistemy Rossii v uslovijah globalizacii [*Institutional Changes in the Russian Financial System at the Age of Globalization*]. Rostov-na-Donu: RGJeU RINH. P. 96. (In Russian.)
- Xafa M. (2010) Role of the IMF in the Global Financial Crisis. *Cato Journal*, vol. 30, no 3, pp. 475–489.

Региональные инициативы

Экспортные возможности стран ЕАЭС¹

Н.А. Волчкова, П.О. Кузнецова, Н.А. Турдыева

Волчкова Наталья Александровна – к.э.н., профессор, Российская экономическая школа, директор по прикладным исследованиям Центра экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР); Российская Федерация, 117418 Москва, Нахимовский просп., д. 47, офис 720; E-mail: nvolchkova@cefir.ru

Кузнецова Полина Олеговна – старший научный сотрудник ЦЭФИР; Российская Федерация, 117418 Москва, Нахимовский просп., д. 47, офис 720; E-mail: pkuznetsova@cefir.ru

Турдыева Наталья Александровна – старший научный сотрудник ЦЭФИР; Российская Федерация, 117418 Москва, Нахимовский просп., д. 47, офис 720; E-mail: nturdyeva@cefir.ru

В связи с изменением мировой конъюнктуры на сырьевых рынках все большее значение приобретают возможности нового несырьевого экспорта стран Евразийского экономического союза (ЕАЭС). В данном исследовании дается оценка последствий экономической интеграции стран ЕАЭС с точки зрения развития новых направлений экспорта.

Как показывает анализ данных внешнеторговых потоков, страны ЕАЭС существенно отстают от лидеров мирового экспорта по количеству товарных групп с выявленным сравнительным преимуществом, которые в рамках метода Хаусманна – Клингера могут быть интерпретированы как наиболее эффективная часть национальной экспортной корзины. Наибольшее количество товаров со сравнительным преимуществом среди стран ЕАЭС наблюдается в экспортной корзине Белоруссии, в то время как в России, Армении и особенно Казахстане их существенно меньше.

У Казахстана и России экспортные сравнительные преимущества концентрируются в основном в производстве минеральных и химических продуктов, а также металлов, у остальных стран экспортная структура более разнородная, с высокой долей пищевых продуктов в Армении и текстиля в Белоруссии. Казахстан, и в большей мере Белоруссия и Россия, демонстрируют весьма высокие значения сложности эффективной части экспортной корзины, существенно опережая по этому показателю Армению. Для ЕАЭС как для самостоятельного участника внешней торговли индекс сложности корзины выше, чем для стран – участниц союза по отдельности.

В ходе исследования были определены товарные группы, в направлении которых вероятнее всего будет происходить структурная трансформация экспорта ЕАЭС. Основное внимание в исследовании уделяется интеграционному аспекту возможного несырьевого экспорта, т.е. определению товаров, которые со временем могут стать сравнительным преимуществом ЕАЭС как группы стран. Номенклатура товаров, определенная в ходе исследования, относится к химической продукции, текстилю и прочим товарам. Большинство этих товаров имеют большую экономическую сложность, чем средняя сложность текущей экспортной корзины ЕАЭС, и потому рост их вклада во внешнеторговые потоки в будущем может способствовать улучшению общей структуры экспорта торгового союза.

Ключевые слова: ЕАЭС; торговая интеграция; сравнительное преимущество; метод Хаусманна и Клингера

¹ Данная статья была написана в рамках научно-исследовательского проекта TIGER (Trade Integration, Geopolitics and the Economy of Russia), проект № 228244, финансируемого Научно-исследовательским советом Норвегии (Research Council of Norway (RCN)) в 2013–2016 гг. и координируемого Норвежским институтом международных отношений (Norwegian Institute of International Affairs (NUPI)). Авторы выражают искреннюю признательность RCN за финансовую поддержку.

Статья поступила в редакцию в феврале 2016 г.

Введение

Для устойчивого сотрудничества в рамках интеграционного объединения всем заинтересованным сторонам необходимо ясно видеть издержки и выгоды, связанные с выбранной ими торговой политикой. Как на ранних этапах создания Таможенного союза (ТС) между Белоруссией, Казахстаном и Россией, так и сейчас часто ставятся под сомнение экономические выгоды от ТС. Основная причина этих сомнений для Казахстана связана с ростом его импортных тарифов при вступлении в ТС. В целях реализации Единого таможенного тарифа ТС Казахстан почти в два раза увеличил свой средний тариф, с 5,3 до 9,5% [Shepoltylo, 2011, p. 88], в первый год присоединения к ТС. Средний импортный тариф Белоруссии при вступлении в ТС не претерпел существенных изменений.

В 2015 г. Таможенный союз был преобразован в Евразийский экономический союз (ЕАЭС) и к нему присоединились два новых члена – Армения и Киргизия, которые к этому моменту уже многие годы являлись членами ВТО: Киргизия вступила в ВТО в 1998 г., а Армения – в 2001 г. В 2014 г. простая средняя ставка импортного тарифа в рамках режима наибольшего благоприятствования в Армении составила 3,7%, а в Киргизской Республике – 4,6%. Из-за различий между обязательствами Армении и Киргизии в ВТО и тарифного расписания ЕАЭС новые члены не применяют Единый таможенный тариф ЕАЭС. В рамках присоединения Армении и Киргизии к ЕАЭС были оговорены многочисленные исключения из Единого таможенного тарифа ЕАЭС, и также эти страны начали процедуру коррекции своих обязательств перед ВТО.

Несмотря на неблагоприятные последствия от более высоких цен на импорт из-за реализации Единого таможенного тарифа ЕАЭС, в Армении и Киргизии есть потенциальные выгоды, которые компенсируют издержки в переходный период. Учитывая важность денежных переводов из стран ЕАЭС для Киргизии, выгоды, связанные со свободным передвижением трудовых мигрантов в рамках ЕАЭС, вероятно, превышают издержки, связанные с ростом тарифов. Армения также выигрывает от свободного перемещения рабочей силы, получает российский газ без экспортных пошлин, а также заинтересована в сохранении военных гарантий, предоставленных Россией через Организацию Договора о коллективной безопасности. В случае Белоруссии существенная выгода от поставок российской нефти и природного газа без экспортных пошлин была очевидна в период высоких цен на энергоносители. В рамках ЕАЭС Казахстан заинтересован в притоке прямых иностранных инвестиций ввиду большей привлекательности страны как платформы для продажи на общем рынке пяти стран.

При снижении цен на энергоносители выгоды от участия ряда стран в ЕАЭС могут значительно сократиться, поэтому важно понимать, имеются ли иные потенциальные выгоды от глубокой интеграции пяти стран. В данном исследовании количественно оценивается перспектива экономической интеграции стран – членов ЕАЭС с точки зрения развития новых направлений экспорта за пределы союза. Выгоды от интеграции при этом определяются как дополнительные возможности, которые возникают у союза в целом по сравнению с возможностями отдельных стран, его составляющих. На практике это означает, что мы сопоставляем возможности развития несырьевого экспорта отдельных стран ЕАЭС с возможностями развития экспорта интеграционного объединения. При этом текущее состояние экспортной корзины интеграционного объединения определяется суммированием экспорта стран-участниц в третьи страны и аннулированием внутренней торговли в рамках ЕАЭС. Разница в возможностях развития экспорта интеграционного объединения по сравнению с суммарными возмож-

ностями отдельных стран-участниц определяет потенциальную выгоду от интеграции. Особо отметим, что важность нового экспорта значительно возрастает в период низких цен на энергоносители, когда оказались исчерпаны другие источники выгоды от регионального объединения, которые были актуальны в период высоких цен.

Далее мы подробно описываем используемые в работе данные и метод исследования, а затем обсуждаем полученные результаты.

Данные

При расчетах нами были использованы следующие данные.

1. База данных UN COMTRADE (2014 г.) содержит данные о стоимости и объемах экспортных потоков из стран – членов ЕАЭС во все страны мира в классификации HS2012 (6 знаков)².

2. База данных Всемирного банка (2014 г.) содержит данные о ВВП в расчете на душу населения и численности населения³.

В связи с отсутствием в базе Comtrade данных о структуре экспорта Киргизии в 2014 г. она была исключена из анализа. Таким образом, расчеты проводились для четырех стран ЕАЭС – Армении, Белоруссии, Казахстана и России.

Методология исследования

Анализ перспектив экономической интеграции стран ЕАЭС в ходе данного исследования был проведен на основе метода, предложенного в ряде статей Р. Хаусманна и Б. Клингера [Hausmann, Klinger, 2006; 2007]. В рамках данного метода в качестве возможного развития экспорта рассматриваются ожидаемые направления эволюции развития внешнеторговой деятельности страны. Как правило, такая эволюция заключается в движении от технологически простых товаров, которые в большинстве случаев производятся бедными странами, к более сложным товарам, которыми по большей части торгуют богатые страны. Этот процесс авторы метода назвали структурной трансформацией.

В основе метода лежит стилизованный факт, устойчиво наблюдающийся в эмпирических данных: структурная трансформация национальных экспортных корзин, как правило, происходит по определенному шаблону. Суть наблюдаемой закономерности состоит в том, что со временем страна начинает экспортировать товары, которые являются в значительной мере «близкими» к основным товарам текущей экспортной корзины.

В основе концепции структурной трансформации, предложенной Хаусманном и Клингером, лежит теоретическая модель, оценивающая прибыль фирмы от перехода к производству нового товара. Переключение на новый товар принципиально отличается от расширения производства уже имеющегося товара и предполагает определенные издержки. Издержки структурной трансформации от одного товара к другому зависят от их взаимной близости, в частности от того, насколько человеческий капитал работника применим в новых условиях, насколько эффективно новое производство использует набор факторов, использовавшихся в старом производстве.

² См.: UN Comtrade Database. Режим доступа: <http://comtrade.un.org/data/> (дата обращения: 02.11.2016).

³ См.: The World Bank Database. Режим доступа: <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx> (дата обращения: 02.11.2016).

Производство каждого товара зависит от таких специфических факторов, как человеческий капитал, основные фонды, промежуточные товары, нормативные и инфраструктурные требования, структура собственности и других не всегда наблюдаемых факторов. Близость товаров определяется как близость совокупности всех факторов, необходимых для их производства. Так как пространство факторов не всегда можно однозначно специфицировать, так как не все его компоненты наблюдаемы и измеримы, то судить о том, в какой мере страна или территория обеспечена всей совокупностью факторов, мы можем по экспортной корзине страны. Фактически за этой логикой стоит идея модели Хекшера – Олина, подчеркивающая, что сравнительное преимущество определяется однозначно запасами факторов страны, точнее, взаимоотношением факторной обеспеченности страны и спросом на факторы отраслей производства. Следовательно, судить о близости двух товаров авторы метода предлагают по тому, как часто эти товары встречаются одновременно в качестве товаров выявленного сравнительного преимущества в экспортных корзинах стран мира. При этом эмпирически оцениваемый факт близости товаров интерпретируется именно в терминах близости совокупности факторов, необходимых для эффективного производства этих товаров. Соответственно, можно ожидать, что если в экспортной корзине страны сегодня есть товары, довольно близкие к другим, которых в корзине сегодня нет, то высока вероятность структурной трансформации экспорта именно в пользу близких товаров по сравнению с товарами более удаленными.

С введением понятия близости товаров логично возникает идея пространства товаров (см. подробное описание [Hausmann et al., 2011, p. 44–54]). Пространство товаров представляет собой граф, состоящий из вершин (товарные группы) и соединяющих их ребер, длина которых тем меньше, чем более близкими в смысле метода Хаусманна являются эти товары. Пространство товаров неоднородно, в нем есть плотно заполненная центральная часть, где у каждой товарной группы есть множество близких соседей, т.е. множество товаров, в направлении которых может происходить трансформация производства, и существенно более разреженная периферия, для которой направлений возможной структурной трансформации существенно меньше.

Степень близости между товарами, обусловленная специфическими факторами производства, существенно различается, и потому скорость структурной трансформации зависит от того, насколько разреженным или, напротив, плотным является пространство товаров рядом с теми товарами, в производстве которых данная страна является наиболее эффективной или имеет выявленное сравнительное преимущество⁴.

Наблюдается существенное влияние плотности пространства товаров на вероятность появления новых сравнительных преимуществ. Некоторые страны находятся в разреженной части пространства товаров, а некоторые, напротив, в гораздо более плотно заселенной. Структурная трансформация может замедлиться или остановиться в случае достижения локального ценового максимума, когда у фирм нет стимула переходить к производству новых товаров, а также если экономически более сложные (и потому более дорогие) товары находятся далеко.

Для формализации модели авторами вводится несколько понятий. Наличие *выявленных сравнительных преимуществ* у страны s в экспорте товара i в момент вре-

⁴ См. ресурс об экономической сложности мирового экспорта на <http://atlas.media.mit.edu/en/>, где в разделе Visualizations можно построить расположение товаров с выявленными преимуществами для каждой страны на общемировом пространстве товаров.

мени t определяется с помощью индекса Балассы⁵, а именно считается, что выявленное сравнительное преимущество имеется, если доля данного товара в экспорте данной страны

$$\frac{xval_{c,i,t}}{\sum_i xval_{c,i,t}} \text{ превышает долю данного товара в глобальной торговле } \frac{\sum_c xval_{c,i,t}}{\sum_i \sum_c xval_{c,i,t}}, \text{ т.е. индекс Балассы превышает 1.}$$

При определении меры близости между произвольными двумя товарами авторы исходят из предположения о том, что близкие товары чаще экспортируются странами одновременно. Близость между товарами i и j определяется как наименьшая из двух вероятностей наличия выявленного сравнительного преимущества для одного товара при условии, что другой товар также экспортируется с таким преимуществом:

$$\phi_{i,j,t} = \min \left\{ P(x_{i,t} | x_{j,t}), P(x_{j,t} | x_{i,t}) \right\},$$

где $P(x_{i,t} | x_{j,t})$ – это условная вероятность экспорта товара $x_{i,t}$ при условии, что экспортируется товар $x_{j,t}$, а условные вероятности рассчитываются по всем странам в году t [Hausmann, Klinger, 2007, p. 16].

Мерой «цены», отражающей привлекательность перехода к производству товара, выступает предложенный в работе Хаусманна и Клингера [Hausmann, Klinger, 2006, p. 17] индекс уровня дохода товара i – $PRODY_{i,t}$. Данный показатель рассчитывается как ВВП на душу населения в стране-производителе, взвешенный на индекс выявленного сравнительного преимущества в определенном товаре i (индекс Балассы). Эта мера используется также для расчета уровня сложности экспортной корзины страны, $EXPY_{c,t}$, как $PRODY_{i,t}$ для каждой компоненты i экспорта страны, взвешенный на ее долю в экспорте:

$$PRODY_{i,t} = \sum_c \left[\frac{\frac{xval_{c,i,t}}{\sum_i xval_{c,i,t}}}{\sum_c \left(\frac{xval_{c,i,t}}{\sum_i xval_{c,i,t}} \right)} \times GDPpercapita_{c,t} \right]$$

$$EXPY_{c,t} = \sum_i \left(\frac{xval_{c,i,t}}{\sum_i xval_{c,i,t}} \times PRODY_{i,t} \right)$$

⁵ Индекс Балассы в момент времени t для товара i и страны c определяется как

$$RCA_{c,i,t} = \frac{\frac{xval_{c,i,t}}{\sum_i xval_{c,i,t}}}{\frac{\sum_c xval_{c,i,t}}{\sum_i \sum_c xval_{c,i,t}}}. \text{ Страна } c \text{ экспортирует товар } i \text{ с выявленным сравнительным преимуществом, если индекс Балассы превышает 1.}$$

ществом, если индекс Балассы превышает 1.

Помимо изучения структурной трансформации выявленных сравнительных преимуществ стран с помощью ретроспективных данных (см. [Abdon, Felipe, 2011; Jankowska et al., 2012; Bayudan-Dacuycuy, 2012; Stafforte, Tamberi, 2012]), в ряде работ рассматриваются возможные изменения структуры экспорта от товаров с выявленным сравнительным преимуществом к близким к ним в вероятностном смысле товарным группам. Такой переход получил название диффузии (см. [Hidalgo et al., 2007, p. 5–6]).

Для определения товарных групп, к которым приводит диффузия, необходимо рассматривать те группы, которые находятся достаточно близко в пространстве товаров к товарным группам, в которых у стран ЕАЭС есть выявленные преимущества. Для отбора таких групп мы установили пороговое значение близости на уровне 0,7 и отметили все группы товаров, которые находятся не дальше этого расстояния от товаров с выявленными преимуществами. Таким образом, на каждом шаге диффузии в качестве близких считались товары, значение меры близости которых по отношению к одному из товаров с выявленным сравнительным преимуществом составляет не менее 0,7. Отметим, что это высокий уровень близости: как правило, в других исследованиях в качестве порогового уровня рассматривались значения из диапазона 0,55–0,65 (см., например, [Hidalgo et al., 2011, p. 6; Bayudan-Dacuycuy, 2012, p. 4]). Чтобы учесть возможные повторные трансформационные сдвиги в номенклатуре национального экспорта, подобная процедура была проделана пять раз. Также нами был проведен анализ чувствительности результатов к выбору как порогового значения близости товаров, так и количества шагов диффузии.

Результаты исследования

В ходе исследования с помощью данных об объеме экспорта из всех стран, присутствующих в базе UN Comtrade за 2014 г., по шестизначным товарным группам и данных о ВВП на душу населения были сформированы два пространства товаров: реально существующее и гипотетическое, в котором страны ЕАЭС объединены в единого участника внешней торговли.

В рамках реально существующего пространства товаров были рассмотрены товарные группы с выявленным сравнительным преимуществом для каждой из стран ЕАЭС и с помощью 5-шаговой диффузии были определены товары, которые могли бы возникнуть в ходе структурной трансформации в национальных экспортных корзинах стран – членов ЕАЭС.

Затем аналогичная процедура была применена к гипотетическому пространству товаров, которое рассчитывалось для случая ЕАЭС как отдельный участник внешней торговли. Таким образом, нами было получено пять наборов перспективных экспортных товаров: для четырех стран, включенных в исследование (Армения, Белоруссия, Казахстан и Россия), а также для их гипотетического объединения в единого участника внешней торговли (ЕАЭС).

Следующим шагом было сопоставление совокупности определенных перспективных товаров с точки зрения национальных экспортных корзин с аналогичным перечнем для ЕАЭС как единого агента внешней торговли. В наибольшей мере нас интересовали товарные группы, которые, не являясь перспективными ни для одной из стран ЕАЭС по отдельности, вошли в список потенциально наиболее близких текущей группе товаров с выявленным сравнительным преимуществом для ЕАЭС как отдельного участника внешней торговли.

На первом шаге исследования были определены товары, для которых у стран ЕАЭС в 2014 г. имелись выявленные сравнительные преимущества, т.е. вклад которых в экспорт стран был выше, чем в целом вклад данного товара в объем общемировой торговли. Как показывают результаты анализа, государства – члены ЕАЭС существенно отстают от лидеров мирового экспорта по количеству товарных групп с выявленным экспортным преимуществом. Наибольшее количество товаров со сравнительным преимуществом в экспортной корзине Белоруссии – 621 шестизначная товарная группа, в то время как в России и в особенности в Армении и Казахстане их существенно меньше – 377, 230 и 193 товара соответственно. Как видно из данных, представленных в табл. 1, численность товаров с выявленным преимуществом в Армении и Казахстане на порядок отличается от аналогичных показателей для таких лидеров мирового экспорта, как Китай и США.

Сделать выводы об экономической сложности экспортной корзины стран ЕАЭС можно с помощью показателя «индекс сложности национальной экспортной корзины» (ЕХРУ). Как показывают результаты расчетов, Белоруссия, Казахстан и Россия демонстрируют весьма высокие значения сложности экспортной корзины, существенно опережая по этому показателю Армению. Если говорить о международных сравнениях, то по уровню сложности экспортной корзины большинство стран ЕАЭС демонстрируют показатели на уровне Китая (порядка 20 000–22 000 долл.), заметно отставая от успешных экспортеров высокотехнологичной продукции, в частности от США (свыше 26 000 долл.).

Следует также отметить, что для ЕАЭС как для самостоятельного участника внешней торговли индекс сложности корзины выше, чем для стран – участниц союза по отдельности. Это указывает на то, что экспорт стран ЕАЭС в третьи страны в целом более сложен, чем экспорт стран ЕАЭС друг другу.

Таблица 1. Характеристики товаров с выявленным сравнительным преимуществом для стран ЕАЭС, а также Китая и США

Показатель	Армения	Белоруссия	Казахстан	Россия	ЕАЭС	Китай	США
Количество товаров с выявленным экспортным преимуществом (RCA)	230	621	193	377	325	2196	1749
Индекс сложности экспортной корзины (ЕХРУ), USD	12345	20217	19383	21296	22625	22720	26560

Источник: расчеты авторов по данным UN COMTRADE.

Если говорить о вовлеченности стран в торговлю с другими странами ЕАЭС, то наиболее зависит от внутренних рынков Белоруссия, 45% экспорта которой приходится на страны ЕАЭС (в первую очередь Россию), а также Армения (22%). Экспорт нефтедобывающих Казахстана и России в существенно большей степени ориентирован на внешние рынки, и потому на торговлю со странами ЕАЭС у этих стран приходится 8% и 7% экспорта соответственно.

Если говорить об ассортименте экспортных корзин стран-участниц, то можно отметить, что почти треть всех товаров, экспортируемых Белоруссией, полностью ори-

ентирована на страны ЕАЭС. Для остальных стран показатель доли общего объема экспорта, приходящегося на торговлю со странами ЕАЭС, ниже – на уровне 10% для России и Армении и 22% для Казахстана. В основном (т.е. не менее 50% объема экспорта) ориентированы на внутрисоюзный рынок свыше 80% наименований экспортного ассортимента Белоруссии и более 55% ассортимента России. Соответствующие показатели интеграции приведены в табл. 2.

Таблица 2. Показатели, характеризующие вовлеченность стран-участниц в торговлю с другими странами ЕАЭС

Страна	Доля общего объема экспорта, приходящегося на торговлю со странами ЕАЭС, %	Доля товаров, экспортируемых исключительно в страны ЕАЭС, %	Доля товаров, не менее 50% объема экспорта которых приходится на страны ЕАЭС, %
Армения	22	10	23
Белоруссия	45	31	81
Казахстан	8	22	49
Россия	7	10	56

Источник: расчеты авторов по данным UN COMTRADE

Товары с выявленным сравнительным преимуществом

Как показывает анализ отраслевой структуры выявленных сравнительных преимуществ стран – участниц ЕАЭС, у Казахстана и России экспортные преимущества концентрируются в основном в производстве минеральных и химических продуктов, а также металлов, у остальных стран экспортная структура более разнородная, с высокой долей пищевых продуктов в Армении и текстиля в Белоруссии (рис. 1). Следует также отметить, что у Белоруссии больше, чем у других стран ЕАЭС, товаров с выявленным сравнительным преимуществом в группе «Машиностроение, электроника».

Для ЕАЭС как единого участника внешней торговли (за вычетом внутренних торговых потоков между странами, входящими в ЕАЭС) отраслевое распределение конкурентных преимуществ напоминает российское и казахстанское, с преобладанием производства металла, а также химической и добывающей промышленности.

На следующем шаге мы оцениваем, насколько близки или, напротив, удалены экспортные корзины стран ЕАЭС от так называемого пространства возможностей (остального пространства товаров за вычетом тех товарных групп, в экспорте которых у данной страны имеется сравнительное преимущество). Иными словами, нас интересует, насколько вероятно появление у стран ЕАЭС сравнительного преимущества в товарах, для которых на данный момент у них его нет. Сделать это можно с помощью показателя «расстояние до текущей эффективной части экспортной корзины», рассчитываемого как величина, обратная к средней близости между товарной группой из пространства возможностей и всеми существующими на данный момент товарами с выявленным сравнительным преимуществом. Данный показатель оценивает, насколько близок в терминах метода Хаусманна тот или иной товар без выявленных сравнительных преимуществ к товарам, в которых данная страна уже имеет преимущества. Иными словами, чем ближе товары из пространства возможностей находятся к верти-

кальной оси, тем с большей вероятностью следует ожидать их перехода в статус товара со сравнительным преимуществом.

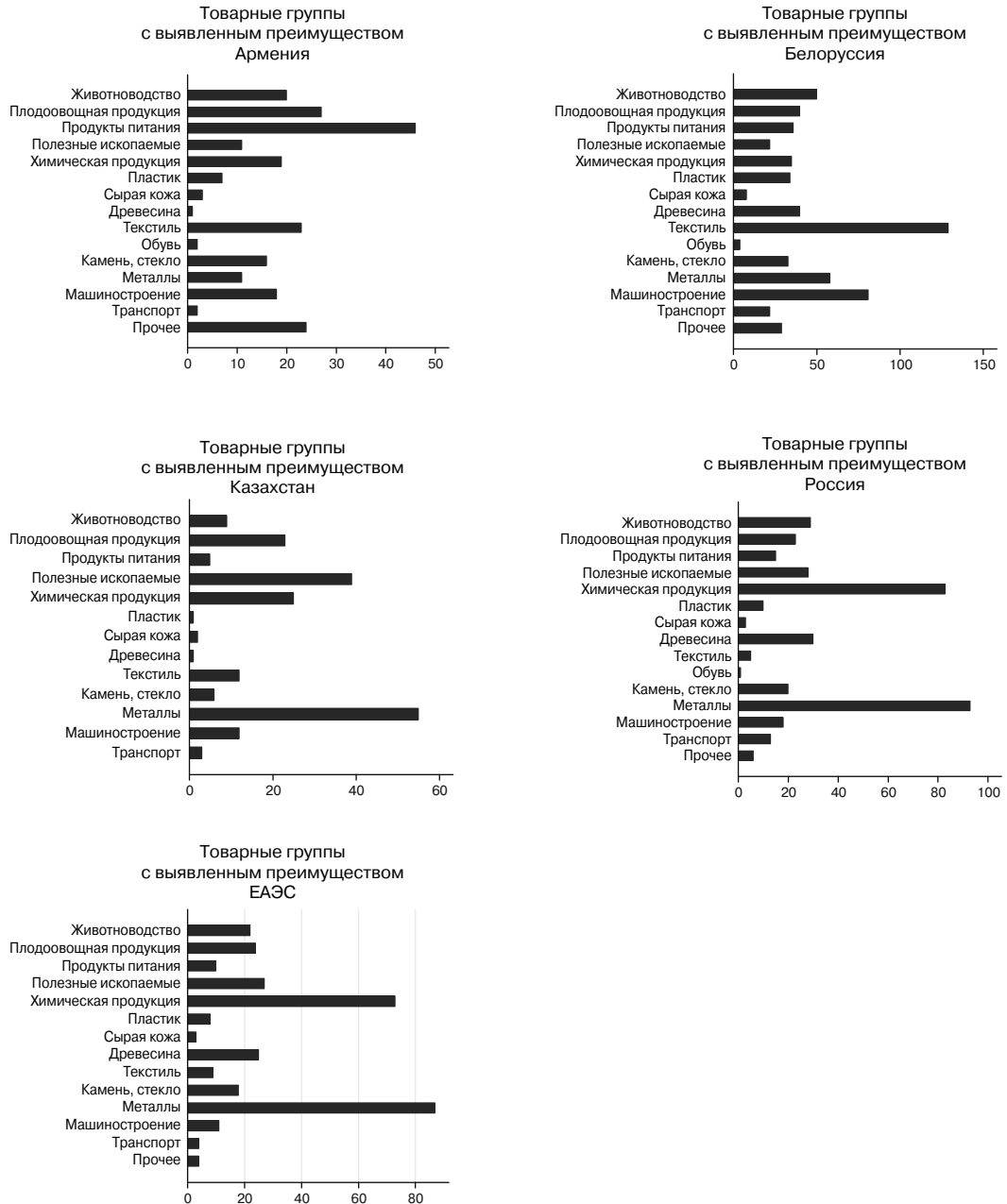


Рис. 1. Товарные группы с выявленным сравнительным преимуществом (RCA) для стран – участниц и ЕАЭС как самостоятельного участника внешней торговли

Источник: расчеты авторов по данным UN COMTRADE.

На диаграмме (рис. 2) изображены пространства возможностей четырех стран ЕАЭС, для которых представлена зависимость расстояния товаров без выявленных сравнительных преимуществ до наиболее эффективной части экспортной корзины в зависимости от относительной сложности этих товаров. Для расчета относительной сложности товаров их абсолютная экономическая сложность, определяемая как $PRODY$, была пронормирована на значение суммарной сложности национальной экспортной корзины ($EXPY$), а затем прологарифмирована. Таким образом, выше нулевой горизонтальной оказываются товары, сложность которых больше средней сложности национальной экспортной корзины.

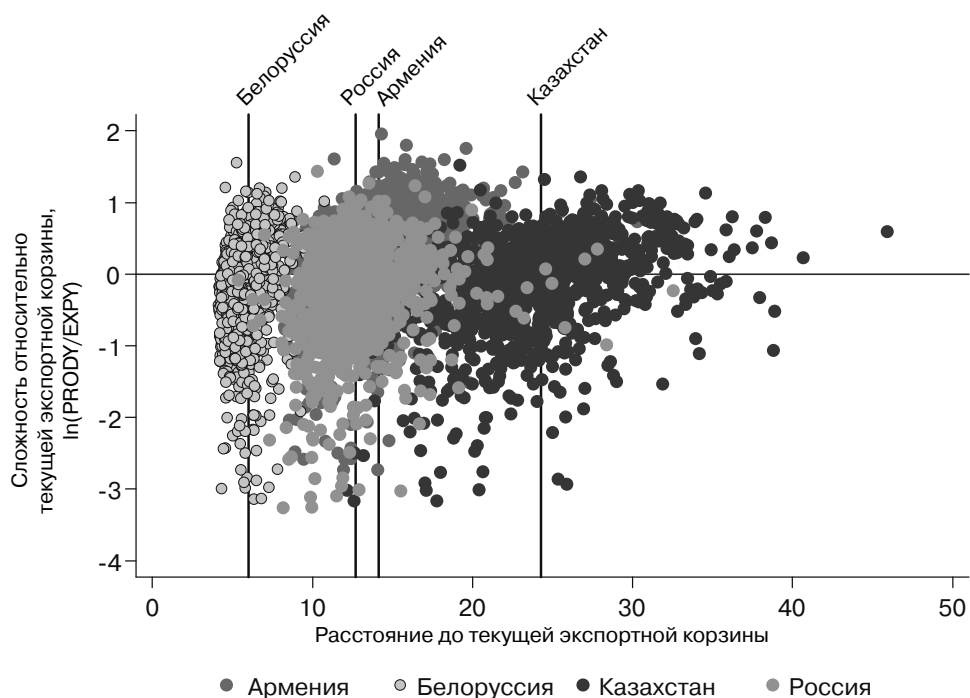


Рис. 2. Относительная сложность товаров без ВСП в зависимости от меры вероятности их появления в национальной экспортной корзине для стран ЕАЭС

Источник: расчеты авторов по данным UN COMTRADE.

Из всех стран ЕАЭС наименьшее расстояние от фактической экспортной корзины до пространства остальных товаров наблюдается для Белоруссии (6,0). Для России, Армении и в особенности Казахстана оно существенно выше – 12,7, 14,1 и 24,3. Таким образом, можно сделать вывод о том, что высокая диверсифицированность экспортной корзины Белоруссии, а также выгодное расположение входящих в нее товарных групп в центральной, плотно заполненной части пространства товаров, облегчает структурную трансформацию экспорта этой страны в будущем по сравнению с Арменией и Россией. В то же время перспективы успешной структурной трансформации для Казахстана невелики. Также можно отметить, что некоторая смещенность к верхней части пространства товаров для Армении отражает относительно низкую сложность текущей национальной экспортной корзины.

Товары с наибольшим экспортным потенциалом

В ходе анализа для каждой страны был выделен перечень товарных групп, близких к товарам, в которых на данный момент наблюдается выявленное преимущество. Близкие товары определялись с помощью пятишаговой диффузии с мерой близости товаров не менее 0,7 на каждом шаге. Вероятность возникновения в экспортной корзине новых товаров с выявленным сравнительным преимуществом зависит от того, насколько легко текущие возможности страны могут быть адаптированы для производства новых товаров.

Большинство перспективных товаров для Армении и Белоруссии относится к легкой промышленности, а для России – к химической промышленности, а также к производству пластика и металлов (рис. 3). Отметим, что для Казахстана таких товарных групп заметно меньше (9 по сравнению с 97 для Армении, 137 для Белоруссии, 111 для России), а их связи с текущими товарами с выявленными преимуществами слабее. Это объясняется тем, что товары с выявленным преимуществом в экспортной корзине Казахстана относятся к группам полезных ископаемых и металлов, расположенных на периферии пространства товаров, где плотность расположения товарных групп значительно падает.

Что касается перспектив ЕАЭС как самостоятельного участника внешней торговли, то, как и в случае товаров с выявленными преимуществами, отраслевая структура наиболее перспективных товарных групп в целом напоминает российскую – с преобладанием химической продукции и заметно меньшим вкладом пластика и товаров машиностроения – с одним важным исключением, а именно существенным ростом товаров легкой промышленности. Это объясняется значительной плотностью кластера текстиля и одежды в пространстве товаров, к которому относятся многие товары из экспортных корзин Армении и Белоруссии.

Для того чтобы оценить эффект экономической интеграции в отраслевой структуре перспективных товарных групп для ЕАЭС как самостоятельного субъекта внешней торговли, нами были выделены товары, которые не являются перспективными ни для одной из стран ЕАЭС по отдельности.

На рис. 4 представлено распределение товаров, перспективных с точки зрения ЕАЭС как самостоятельного участника внешней торговли. Белые участки столбиков на диаграмме соответствуют товарам, чей переход в статус товаров с выявленным преимуществом наиболее ожидаем с точки зрения союза в целом, серым – только для Белоруссии, темно-серым – только для России и, наконец, черным – сразу для нескольких стран ЕАЭС. Наиболее интересными в плане кооперации являются белые участки, соответствующие шестизначным товарным группам, перспективным только для ЕАЭС в целом и ни для одной из стран-участниц по отдельности.

Всего таких товарных групп оказалось 78. Чаще всего они относятся к химии (22 товара), прочим товарам (13 товаров) и машиностроению (12 товаров). Большинство этих товаров (62 из 78) имеют большую сложность, чем средняя сложность экспортной корзины ЕАЭС, в связи с чем рост их экспорта позволит улучшить общую структуру экспорта.

Группы товаров, отобранные в результате процедуры поиска, представлены в табл. 3.

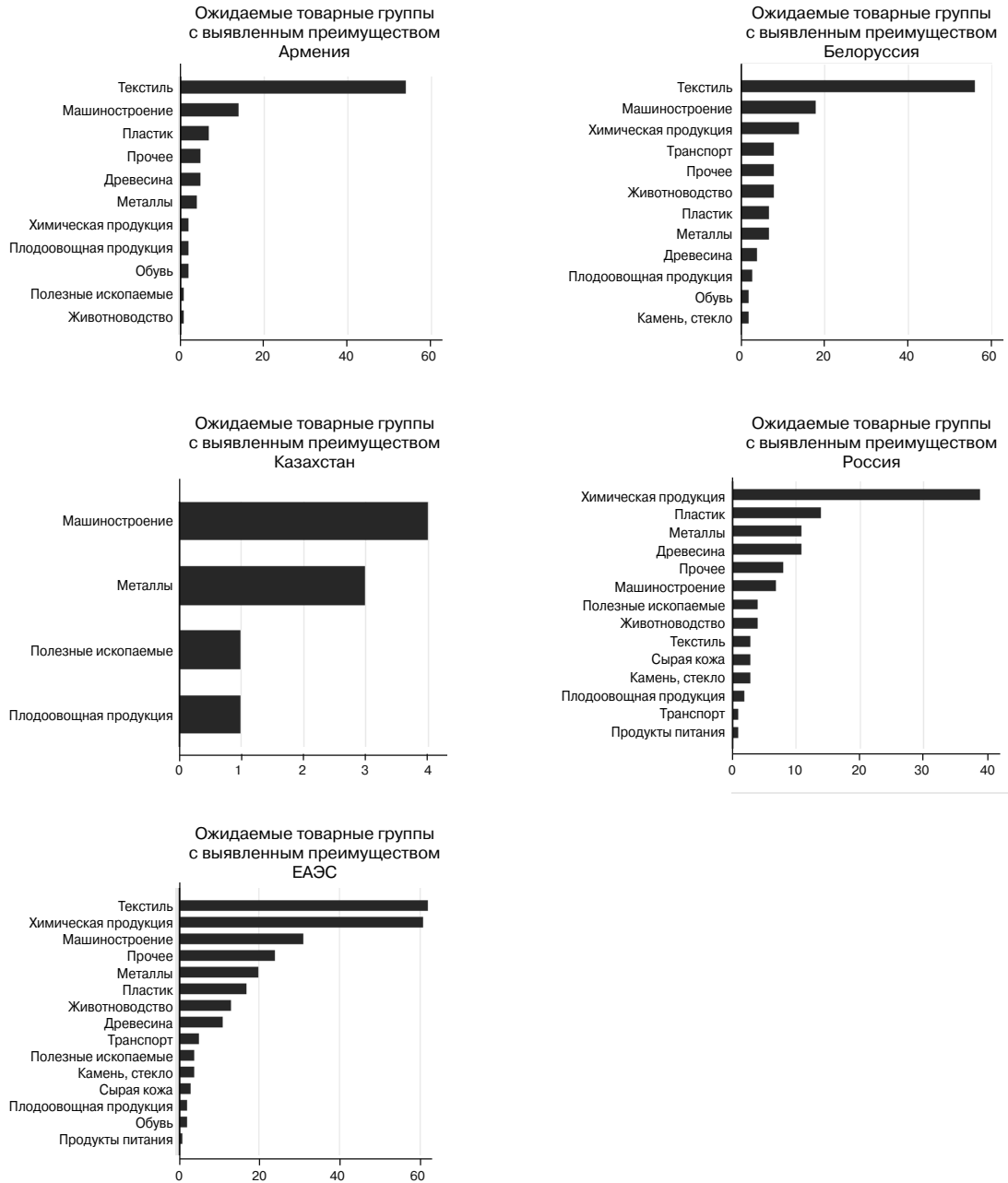


Рис. 3. Отраслевая структура товарных групп, перспективных с точки зрения развития экспорта стран ЕАЭС

Источник: расчеты авторов по данным UN COMTRADE.

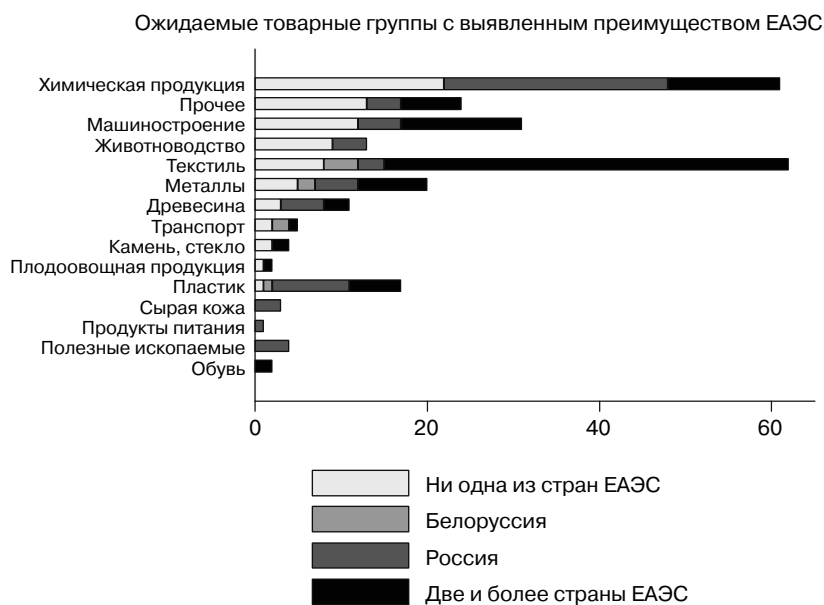


Рис. 4. Отраслевая структура перспективных товаров для ЕАЭС как самостоятельного участника внешней торговли

Источник: расчеты авторов по данным UN COMTRADE.

Таблица 3. Список товарных групп, являющихся перспективными только для ЕАЭС в целом (т.е. не являющихся перспективными ни для одной из стран ЕАЭС по отдельности)

Товарная группа	ТНВЭД	Название товарной группы	Индекс Балассы	PRODY (мера сложности товара)	Объем мировой торговли, млрд долл., 2014 г.
Древесина	481830	Скатерти и салфетки из бумажной массы, бумаги, целлюлозной ваты или полотна из целлюлозных волокон	0,0153	19026	1,21
Древесина	482040	Самокопировальные деловые бланки и полистно проложенные копировальные наборы из бумаги или картона	0,0207	17011	0,11
Древесина	440890	Прочие лесоматериалы, полученные распиловкой или расщеплением вдоль, строганием или лущением, обработанные или не обработанные строганием, шлифованием, толщиной не более 6 мм	0,402	11308	1,86
Животноводство	30473	Филе мороженое сайды (<i>Pollachius virens</i>)	0,0092	51384	0,18
Животноводство	30561	Рыба соленая, но не сушеная или не копченая, и рыба в рассоле, кроме пищевых рыбных субпродуктов: сельдь (<i>Clupea harengus</i> , <i>Clupea pallasii</i>)	0,9429	50320	0,03

Товарная группа	ТНВЭД	Название товарной группы	Индекс Баласы	PRODY (мера сложности товара)	Объем мировой торговли, млрд долл., 2014 г.
Животноводство	20311	Свинина свежая или охлажденная: туши и полутуши	0*	38607	2,63
Животноводство	30224	Рыба свежая или охлажденная: тюрбо (Psetta maxima)	0,0015	33786	0,13
Животноводство	40310	Йогурт, с добавлением или без добавления сахара или других подслащающих веществ, со вкусом-ароматическими добавками или без них, с добавлением или без добавления фруктов, орехов или какао	0,1384	30601	2,35
Камень, стекло	700800	Многослойные изолирующие изделия из стекла	0,0283	21498	1,56
Камень, стекло	711011	Платина необработанная или в виде порошка	0,145	8937	8,83
Машиностроение	846711	Инструменты ручные пневматические вращательного действия (включая комбинированные вращательно-ударного действия)	0,0295	52420	0,9
Машиностроение	851521	Машины и аппараты для сварки металлов сопротивлением, автоматические или полуавтоматические	0,0455	44874	1,88
Машиностроение	847981	Машины и механические приспособления для обработки металлов, включая машины для намотки электропровода на катушки	0,1195	43030	1,76
Машиностроение	850730	Никель-кадмиевые аккумуляторы электрические, включая сепараторы для них, прямоугольной (в том числе квадратной) или иной формы	0,2099	40226	0,96
Машиностроение	844530	Тростильные или крутильные машины для изготовления текстильной пряжи	0,0019	37418	0,23
Машиностроение	846593	Станки шлифовальные, пескоструйные или полировальные для обработки дерева, пробки, кости, эбонита, твердых пластмасс или аналогичных твердых материалов	0,0268	35734	0,29
Машиностроение	842129	Прочее оборудование и устройства для фильтрации или очистки жидкостей	0,0665	35275	8,57
Машиностроение	842420	Пульверизаторы и аналогичные устройства для метания, разбрызгивания или распыления жидкостей или порошков	0,0197	29643	1,71
Машиностроение	844842	Части и принадлежности к ткацким станкам или их вспомогательным устройствам: берда, ремизки и ремизные рамы для ткацких станков	0,0343	27595	0,06
Машиностроение	840310	Котлы центрального отопления, кроме котлов товарной позиции 8402	0,0425	26229	5,09

Товарная группа	ТНВЭД	Название товарной группы	Индекс Баласы	PRODY (мера сложности товара)	Объем мировой торговли, млрд долл., 2014 г.
Машиностроение	841360	Насосы жидкостные с расходомерами или без них: насосы объемные роторные прочие	0,0808	26192	6,35
Машиностроение	842511	Тали подъемные и подъемники (кроме скиповых подъемников или подъемников, используемых для подъема транспортных средств) с приводом от электрического двигателя	0,0392	22500	1
Металлы	741011	Фольга толщиной не более 0,15 мм из рафинированной меди	0,0574	95650	1,45
Металлы	722100	Прутки горячекатаные, в свободно смотанных бухтах, из коррозионностойкой стали	0,0005	37158	1,9
Металлы	722720	Прутки горячекатаные, в свободно смотанных бухтах, из кремнемарганцовистой стали	0,5832	33772	0,44
Металлы	721250	Прокат плоский из железа или нелегированной стали шириной менее 600 мм, плакированный, покрытый иным способом	0,0013	31311	0,57
Металлы	820340	Устройства трубоотрезные, ножницы болторезные, пробойники и аналогичные инструменты	0,0097	28375	0,18
Пластик	390740	Поликарбонаты	0,0577	26206	7,75
Плодоовощная продукция	120510	Семена рапса, или кользы, с низким содержанием эруковой кислоты	0,3277	24935	10
Прочее	900319	Оправы и арматура для очков из других материалов	0,0032	45180	2,03
Прочее	902720	Приборы и аппаратура для физического или химического анализа: хроматографы и приборы для электрофореза	0,0141	42926	1,84
Прочее	950440	Товары для развлечений: карты игральные	0,0018	38143	0,76
Прочее	900653	Фотокамеры прочие, для катушечной фото пленки шириной 35 мм	0,0112	36948	0,06
Прочее	901850	Инструменты и устройства офтальмологические, прочие	0,0317	34455	4,03
Прочее	902990	Стробоскопы: части и принадлежности	0,0303	32113	1,54
Прочее	902519	Термометры и пирометры, не объединенные с другими приборами: прочие	0,0718	31379	2,4
Прочее	902230	Трубки рентгеновские	0,2294	28806	1,57

Товарная группа	ТНВЭД	Название товарной группы	Индекс Баласы	PRODY (мера сложности товара)	Объем мировой торговли, млрд долл., 2014 г.
Прочее	903082	Приборы и аппаратура для измерений или проверки полупроводниковых пластин или приборов	0,0007	28605	3,09
Прочее	901390	Приборы и инструменты оптические прочие: части и принадлежности	0,1101	24582	5,76
Прочее	940600	Сборные строительные конструкции	0,2133	23666	8,98
Прочее	950639	Принадлежности для игры в гольф прочие	0	16486	1,11
Прочее	940360	Мебель прочая и ее части: мебель деревянная прочая	0,0844	15727	26,22
Текстиль	540744	Ткани из синтетических комплексных нитей прочие, содержащие 85 мас.% или более нитей из нейлона или других полиамидов: напечатанные	0,3462	16702	0,15
Текстиль	610451	Юбки и юбки-брюки из шерстяной пряжи или пряжи из тонкого волоса животных	0,008	15932	0,05
Текстиль	630259	Белье столовое прочее из прочих текстильных материалов	0,8066	13859	0,14
Текстиль	551642	Ткани из искусственных волокон, содержащие менее 85 мас.% искусственных волокон, смешанные в основном или исключительно с хлопковыми волокнами, окрашенные	0,0009	11997	0,06
Текстиль	620312	Костюмы мужские или для мальчиков из синтетических нитей	0,0075	9428	0,77
Текстиль	620899	Майки и нательные фуфайки прочие, комбинации, нижние юбки, трусы, пижамы, пеньюары, домашние халаты и аналогичные изделия женские или для девочек прочие из прочих текстильных материалов	0,0182	8446	0,2
Текстиль	620590	Рубашки мужские или для мальчиков из прочих текстильных материалов	0,0048	7281	0,74
Текстиль	610690	Блузки, блузы и блузаны трикотажные машинного или ручного вязания, женские или для девочек из прочих текстильных материалов	0,0042	5566	0,52
Транспорт	871639	Прицепы и полуприцепы для транспортировки грузов прочие	0,1039	39563	8,86
Транспорт	860730	Части железнодорожных локомотивов или моторных вагонов трамвая или подвижного состава: крюки и прочие сцепные устройства, буфера, их части	0,3129	24533	0,85
Химическая продукция	381511	Катализаторы на носителях, содержащие в качестве активного компонента никель или его соединения	0,0012	62601	1,07

Товарная группа	ТНВЭД	Название товарной группы	Индекс Баласы	PRODY (мера сложности товара)	Объем мировой торговли, млрд долл., 2014 г.
Химическая продукция	381519	Катализаторы на носителях прочие	0,3505	50146	4,4
Химическая продукция	292219	Аминосоединения, включающие кислородсодержащую функциональную группу: аминспирты, кроме соединений, содержащих более одного типа кислородсодержащих функциональных групп; их простые и сложные эфиры; соли этих соединений прочие	0,0987	48475	2,28
Химическая продукция	291229	Альдегиды циклические, не содержащие другую кислородсодержащую функциональную группу прочие	0	47615	0,45
Химическая продукция	292149	Соединения с аминной функциональной группой: моноамины ароматические и их производные; соли этих соединений: прочие	0,0001	43880	1,04
Химическая продукция	382430	Карбиды металлов неагломерированные, смешанные между собой или с другими металлическими связующими веществами	0,0142	42559	0,7
Химическая продукция	293321	Гидантоин и его производные	0	40892	0,17
Химическая продукция	291429	Кетоны циклоалкановые, циклоалкеновые или циклотерпеновые, не содержащие другую кислородсодержащую функциональную группу, прочие	0,0005	40277	0,82
Химическая продукция	290539	Спирты ациклические и их галогенированные, сульфированные, нитрованные или нитрозированные производные: диолы: прочие	0	37441	1,72
Химическая продукция	292529	Соли иминнов и их производных прочие	0,1325	33265	0,73
Химическая продукция	290522	Спирты ациклические терпеновые	0,0017	32884	0,26
Химическая продукция	291639	Кислоты ароматические монокарбоновые, их ангидриды, галогенангидриды, пероксиды, пероксикислоты и их производные прочие	0,0002	31975	0,72
Химическая продукция	292990	Соединения, содержащие другие азотсодержащие функциональные группы прочие	0,1182	31469	0,62
Химическая продукция	290920	Эфиры простые циклоалкановые, циклоалкеновые или циклотерпеновые и их галогенированные, сульфированные, нитрованные или нитрозированные производные	0,0003	31359	0,08
Химическая продукция	291469	Хиноны прочие	0,0003	30834	0,4

Товарная группа	ТНВЭД	Название товарной группы	Индекс Баласы	PRODY (мера сложности товара)	Объем мировой торговли, млрд долл., 2014 г.
Химическая продукция	293369	Соединения, содержащие в структуре неконденсированное триазиновое кольцо (гидрированное или негидрированное) прочие	0,3902	30579	1,54
Химическая продукция	290899	Галогенированные, сульфированные, нитрованные или нитрозированные производные фенолов или фенолоспиртов прочие	0,0013	30138	0,12
Химическая продукция	290329	Ненасыщенные хлорированные производные ациклических углеводородов прочие	0	29123	0,12
Химическая продукция	291539	Эфиры уксусной кислоты сложные прочие	0,0865	28521	1,55
Химическая продукция	330290	Прочие препараты на основе душистых веществ, используемые для изготовления напитков	0,0077	27875	7,82
Химическая продукция	291100	Ацетали и полуацетали и их галогенированные, сульфированные, нитрованные или нитрозированные производные	0,002	25846	0,11
Химическая продукция	291823	Сложные эфиры салициловой кислоты прочие и их соли	0,0001	21357	0,21

Источник: расчеты авторов по данным UN COMTRADE.

* В 2015 г. экспорт товаров данной группы существенно вырос, достигнув 2 млн долл. (для сравнения в 2014 г. – 5 тыс. долл.).

Заключение

Проведенный в работе анализ указывает на то, что страны ЕАЭС существенного отстают от лидеров мирового экспорта по количеству товарных групп с выявленным сравнительным преимуществом, которые в рамках метода Хаусманна – Клингера могут быть интерпретированы как наиболее эффективная часть национальной экспортной корзины. Наибольшее количество товаров со сравнительными преимуществами среди стран ЕАЭС наблюдается в экспортной корзине Белоруссии, в то время как в России, Армении и особенно Казахстане их существенно меньше.

Казахстан, и в большей мере Белоруссия и Россия, демонстрируют весьма высокие значения сложности экспортной корзины, измеряемой с помощью индекса ЕХРУ, существенно опережая по этому показателю Армению. Для ЕАЭС как для самостоятельного участника внешней торговли индекс сложности корзины выше, чем для стран – участниц союза по отдельности.

У Казахстана и России экспортные сравнительные преимущества концентрируются в основном в производстве минеральных и химических продуктов, а также металлов, у остальных стран экспортная структура более разнородная, с высокой долей пищевых продуктов в Армении и текстиля в Белоруссии.

В ходе анализа для каждой из четырех стран был выделен перечень товарных групп, в которых наиболее вероятно появление выявленного сравнительного преимущества в дальнейшем.

Согласно полученным результатам, большинство перспективных товаров для Армении и Белоруссии относится к легкой промышленности, а для России — к химической промышленности, пластику и металлам. Для Казахстана таких товарных групп заметно меньше, что объясняется особенностями отраслевой структуры товаров с выявленным преимуществом в национальной экспортной корзине: эти товары относятся в основном к группам полезных ископаемых и металлов, которые расположены на периферии пространства товаров, где плотность расположения товарных групп существенно падает, что существенно снижает возможности для успешной структурной трансформации экспорта.

В отраслевой структуре перспективных товаров ЕАЭС как для самостоятельного участника внешней торговли преобладают химическая продукция и товары легкой промышленности. Столь заметный рост вклада текстиля и одежды обусловлен развитием данного сектора в Армении и Белоруссии, а также значительной плотностью данного кластера пространства товаров, когда текущие товары с преимуществом находятся в плотном окружении других товарных групп.

О возможном эффекте экономической интеграции стран ЕАЭС можно судить по товарным группам, которые не являясь перспективными ни для одной из стран ЕАЭС по отдельности, тем не менее являются перспективными для ЕАЭС как отдельного участника внешней торговли. Согласно результатам наших расчетов, чаще всего такие товары относятся к химической промышленности (22 товара), прочим товарам (13 товаров), машиностроению (12 товаров). Большинство этих товаров (62 из 78) имеют большую сложность, чем средняя сложность экспортной корзины ЕАЭС, в связи с чем можно предположить, что рост их экспорта позволит улучшить общую структуру экспорта стран союза в третьи страны.

Литература

- Abdon A., Felipe J. (2011) The Product Space: What Does it Say About the Opportunities for Growth and Structural Transformation of Sub-Saharan Africa? // Levy Economics Institute Working Papers. No. 670. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1846734> (дата обращения: 08.11.2016).
- Bayudan-Dacuycuy C. (2012) The Philippine export portfolio in the product space: potentials, possibilities and policy challenges // Economics Bulletin, Access Econ. Vol. 32 (1). P. 59–66.
- Hausmann R., Hidalgo C., Bustos S., Coscia M., Chung S., Jimenez J., Simoes A., Yildirim M. (2011) The Atlas of Economic Complexity. Cambridge M.A.: Center for International Development, Harvard University.
- Hausmann R., Hwang J., Rodrik D. (2007) What You Export Matters // Journal of Economic Growth. No. (12) 1. P. 1–15.
- Hausmann R., Klinger B. (2006) Structural Transformation and Patterns of Comparative Advantage in the Product Space // CID Working Paper. No. 128.
- Hausmann R., Klinger B. (2007) The Structure of the Product Space and the Evolution of Comparative Advantage // CID Working Paper. No. 146.
- Hidalgo C., Klinger B., Barabasi A.-L., Hausmann R. (2007) The Product Space Conditions: the Development of Nations // Science. Vol. 317. No. 5837. P. 482–487.
- Jankowska A., Nagengast A., Perea J.R. (2012) The Product Space and the Middle-Income Trap: Comparing Asian and Latin American Experiences // OECD Development Centre Working Papers. No. 311. OECD

Publishing, Paris. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1787/5k9909j2587g-en> (дата обращения: 08.11.2016).

Stafforte S., Tamberi M. (2012) Italy in the Space (of products) [Italia nello spazio (dei prodotti)] // *Economia Marche* // *Journal of Applied Economics*. Vol. 0 (1). P. 90–113. (In Italian.)

World Bank (2012) *Assessment of Costs and Benefits of the Customs Union for Kazakhstan. First Report under the Study of International Practice of Integration / Customs Unions*, January 3. Washington DC: World Bank. Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/190711468041116333/Assessment-of-costs-and-benefits-of-the-customs-union-for-Kazakhstan> (дата обращения: 08.11.2016).

Economic Integration and New Export Opportunities for the Eurasian Economic Union

N. Volchkova, P. Kuznetsova, N. Turdyeva

Natalya Volchkova – PhD in Economics, Professor, New Economic School, Policy Director, Centre for Economic and Financial Research; 47 Nakhimovsky Prospect, Office 720, 117418 Moscow, Russian Federation; E-mail: nvolchkova@cefir.ru

Polina Kuznetsova – Senior Economist, Centre for Economic and Financial Research; 47 Nakhimovsky Prospect, Office 720, 117418 Moscow, Russian Federation; E-mail: pkuznetsova@cefir.ru

Natalya Turdyeva – Senior Economist, Centre for Economic and Financial Research; 47 Nakhimovsky Prospect, Office 720, 117418 Moscow, Russian Federation; E-mail: nturdyeva@cefir.ru

Abstract

At a time when oil prices are low, non-oil exports are important for the members of the Eurasian Economic Union (EAEU). This study assesses the effects of the EAEU's economic integration on the development of new exports.

EAEU countries are far behind global export leaders in several categories according to the revealed comparative advantage, used by the Hausmann – Klinger method to assess national export baskets. Belarus exports the most products, and Russia and especially Armenia and Kazakhstan export notably fewer.

The comparative advantages of Kazakhstan and Russia are concentrated mainly in minerals, chemical products and metals. The export structure for the other EAEU countries is more diverse, with a high share of foodstuffs in Armenia and textiles in Belarus. Kazakhstan and, to a greater extent, Belarus and Russia show a rather complex export basket, significantly ahead of Armenia according to this indicator. For the EAEU as an independent participant, its trade complexity index is higher than that for its member countries individually.

This article uses the Hausmann – Klinger methodology to identify the future comparative advantages of the EAEU countries. These are product groups, towards which a structural transformation of the EAEU exports most likely occurs. The research focuses on the integration aspect of possible non-oil exports, seeking to identify goods, including chemicals and textiles, that can eventually provide a comparative advantage for the EAEU as a whole. Most of the products considered have a greater economic complexity than those in the EAEU's current export basket, so would improve its overall export structure.

Key words: Eurasian Economic Union (EAEU); trade integration; comparative advantage; Hausmann-Klinger methodology

References

Abdon A., Felipe J. (2011) The Product Space: What Does it Say About the Opportunities for Growth and Structural Transformation of Sub-Saharan Africa? *Levy Economics Institute Working Papers*, no 670. Available at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1846734> (accessed 08 November 2016).

Bayudan-Dacuycuy C. (2012) The Philippine export portfolio in the product space: potentials, possibilities and policy challenges. *Economics Bulletin, Access Econ*, vol. 32 (1), pp. 59–66.

Hausmann R., Hidalgo C., Bustos S., Coscia M., Chung S., Jimenez J., Simoes A., Yildirim M. (2011) *The Atlas of Economic Complexity*. Cambridge M.A.: Center for International Development, Harvard University.

Hausmann R., Hwang J., Rodrik D. (2007) What You Export Matters. *Journal of Economic Growth*, no (12) 1, pp. 1–15.

Hausmann R., Klinger B. (2006) Structural Transformation and Patterns of Comparative Advantage in the Product Space. *CID Working Paper*, no 128.

Hausmann R., Klinger B. (2007) The Structure of the Product Space and the Evolution of Comparative Advantage. *CID Working Paper*, no 146.

Hidalgo C., Klinger B., Barabasi A.-L., Hausmann R. (2007) The Product Space Conditions: the Development of Nations. *Science*, vol. 317, no 5837, pp. 482–487.

Jankowska A., Nagengast A., Perea J.R. (2012) The Product Space and the Middle-Income Trap: Comparing Asian and Latin American Experiences. *OECD Development Centre Working Papers*, no 311. OECD Publishing, Paris. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5k9909j2587g-en> (accessed 08 November 2016).

Stafforte S., Tambari M. (2012) Italy in the Space (of products) [Italia nello spazio (dei prodotti)]. *Economia Marche // Journal of Applied Economics*, vol. 0 (1), pp. 90–113.

World Bank (2012) *Assessment of Costs and Benefits of the Customs Union for Kazakhstan*. First Report under the Study of International Practice of Integration / Customs Unions, January 3. Washington DC: World Bank. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/190711468041116333/Assessment-of-costs-and-benefits-of-the-customs-union-for-Kazakhstan> (accessed 08 November 2016).

Россия – ШОС: некоторые элементы стратегии¹

М.А. Конаровский

Конаровский Михаил Алексеевич – к.и.н., ведущий научный сотрудник Центра изучения Восточной Азии и ШОС Института международных исследований МГИМО (У) МИД России, Чрезвычайный и Полномочный посол, член Российского совета по международным делам; Российская Федерация, 119454 Москва, просп. Вернадского, д. 76; E-mail: makonarovsky@mail.ru

Создание Шанхайской организации сотрудничества предопределили новая геополитическая реальность после распада СССР и нарастание на мировой и региональной арене новых вызовов и угроз. Проблематика безопасности, в том числе в связи с нестабильностью в Афганистане, сразу же вышла на передний план деятельности «Шестерки». Закрепление сотрудничества в области безопасности всегда составляло краеугольный камень линии России в ШОС, которую она стремилась всемерно закреплять и во время своего председательства в Организации в 2008–2009 и 2014–2015 гг.

В 2008–2009 гг. важнейшей целью Москвы было обеспечение дальнейшей консолидации взаимодействия в рамках ШОС, в том числе на основе подписанного в 2007 г. Договора о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве и в направлении противодействия новым вызовам и угрозам. Впоследствии в условиях осложнения своих отношений с Западом, а также в свете дальнейшего осложнения обстановки в мире и регионе восточный вектор внешней политики стал приобретать для Москвы важное дополнительное значение. Это, в том числе, привело и к дальнейшей активизации ее деятельности в ШОС. Проявлением такой тенденции стала интенсификация линии на дальнейшее повышение политического «профиля» Организации как влиятельной и перспективной евразийской структуры. Во время председательства в 2014–2015 гг. Россия вновь сфокусировала особое внимание на проблематике региональной безопасности, проведя, в частности, ряд мероприятий, направленных на совершенствование уже наработанных форм сотрудничества и апробирование новых. Уфимский саммит ШОС стал значительной внешнеполитической победой России. Основное внимание на нем уделялось принятию иницизированной ею Стратегии развития ШОС на ближайшее десятилетие. Были рельефно очерчены общности подходов государств-членов к коренным вопросам современного миропорядка, проблематике разоружения, урегулирования международных и региональных проблем, мирного использования космоса, информационной безопасности, формирования более справедливой международной финансовой структуры.

Практически сразу после создания ШОС Россия выступала и за расширение Организации. Безусловным достижением ее председательства в 2014–2015 гг. стал запуск этого процесса за счет привлечения Индии и Пакистана, а также предоставления Белоруссии статуса наблюдателя, а Азербайджану, Армении, Камбоджи и Непалу – партнеров по диалогу. Поддержав выдвинутую КНР в 2013 г. инициативу Экономического пояса Шелкового пути и увязав ее с реализацией задач Евразийского экономического союза, Россия послала дополнительный сигнал в этом направлении другим государствам – членам ШОС.

Сохранение роли России в качестве одной из основных движущих сил ШОС будет и далее соответствовать ее стратегическим задачам, в том числе и с учетом того, что основным элементом сопряженности интересов стран ШОС в ближайшей перспективе будет оставаться проблематика противодействия терроризму и экстремизму.

Ключевые слова: Шанхайская организация сотрудничества; Российское председательство в ШОС; новые вызовы; региональная безопасность; экономическая составляющая; Евразийский экономический союз; Экономический пояс Шелкового пути

¹ Статья поступила в редакцию в марте 2016 г.

В 2016 г. исполнилось пятнадцать лет Шанхайской организации сотрудничества. Ее создание вытекало из логики конкретного развития мировых и региональных процессов после распада Советского Союза и возникновения в связи с этим новой геополитической реальности, в том числе в Азии, а также нарастания там угроз терроризма, сепаратизма и экстремизма [Барский, 2012, с. 8]. Как известно, на первом этапе своего существования ШОС замышлялась как механизм поддержания мер доверия между Россией, Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном, с одной стороны, и Китаем — с другой. Благоприятные условия для этого были созданы в результате подписания в 1996 г. соответствующего многостороннего соглашения по укреплению мер доверия в военной области в районе общей границы, а в 1997 г. — соглашения о взаимном сокращении вооруженных сил в приграничных районах.

Все это способствовало снятию с повестки дня пограничного вопроса между этой частью бывшего СССР и Китаем. Поставив во главу угла своей деятельности оказание стабилизирующего воздействия на положение дел в регионе, ШОС одновременно дополнительно нацеливалась на поиск и выработку новых форм многостороннего взаимодействия между Россией, КНР и постсоветскими государствами Центральной Азии. Сближение сначала пяти стран диктовалось также необходимостью налаживания механизма выработки и согласования общих позиций по наиболее актуальным проблемам, затрагивающим коренные интересы государств-участников. После того как к «Шанхайской пятерке» присоединился Узбекистан, не имеющий общей границы с Китаем, приоритетными политическими темами ШОС стали новые вызовы, такие как терроризм, экстремизм, сепаратизм, а также проблема производства и распространения наркотиков [Князев, 2004, с. 452–453]. Именно они и составили основу практического сотрудничества государств ШОС в области безопасности.

К рубежу веков вполне определилась и стратегия США в отношении постсоветской России и Центральной Азии. В ее основе лежало стремление максимально оторвать от Москвы новые независимые государства этого ареала бывшего СССР на фоне максимального противодействия ее обновленному самоутверждению в регионе и в мире. Охлаждение отношений между Москвой и Вашингтоном (после выхода США из Договора по ПРО в 2002 г., вторжения в Ирак в 2003 г., а также в результате более поздних акций, в том числе по расширению НАТО на восток) предопределяло возрастание значения Шанхайской организации для России, которая все более стремительно избавлялась от первоначальных перекосов на западном фланге своей международной политики. К повышенному вниманию к ШОС Москву подталкивали и приобретавшие характер стратегического партнерства российско-китайские отношения. Растущая экономическая мощь КНР привела к активизации политики не только на ключевом для Пекина восточноазиатском направлении, но и в Центральной Азии. Это было продиктовано в значительной мере необходимостью поисков новых экономических возможностей для дополнительного ресурсного обеспечения народного хозяйства, поисков новых рынков сбыта и т.д.

После создания ШОС, по мнению большинства исследователей, был достигнут негласный консенсус об определенном разделении ответственности в регионе Центральной Азии: за Россией — обеспечение безопасности, в том числе через структуры ОДКБ, за Китаем — экономическая составляющая. «Распределение ролей» в Организации между двумя супердержавами в целом приветствовалось и центральноазиатскими государствами, обеспечивая им широкое поле для маневрирования в целях максимального обеспечения своих политических и экономических интересов. Весьма позитивным фоном для цементирующей роли Москвы и Пекина в ШОС стало и заключен-

ное между ними в том же 2001 г. двустороннего Договора о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве. Участие России и Китая в ШОС предоставляло им дополнительные возможности подавать хороший пример партнерам в Центральной Азии, одновременно «присматривать» друг за другом на региональном уровне, а также координировать свои действия (в рамках провозглашенного в начале 2000-х годов «стратегического партнерства») в отношении устремлений Вашингтона к закреплению в этом регионе. Немаловажное значение для обеих стран имел и их совместный мониторинг ситуации в Центральной Азии в свете незаинтересованности как России, так и Китая в ее дестабилизации и радикализации.

Проблематика безопасности, прежде всего в связи с нестабильностью в Афганистане, имеющем общую границу с тремя из шести членов ШОС, сразу же вышла на передний план деятельности «шестерки». Россия, проявив значительную активность по насыщению деятельности Организации конкретным политическим содержанием, на встрече в Бишкеке (тогда еще «пятерки») в 1999 г. выступила за ее активное взаимодействие в области безопасности и развития в центральноазиатском регионе. На саммите 2001 г. при энергичной вовлеченности России были выработаны единые подходы стран – членов Организации в борьбе с международным терроризмом и экстремизмом, а также взаимное обязательство не допускать в своих государствах деятельности, которая могла бы нанести ущерб их суверенитету и безопасности. Конкретным выражением этого стала подписанная в это же время Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, включившая, в числе прочего, конкретное определение терроризма, которое пока не удалось выработать ни одной другой международной организации.

События 11 сентября 2001 г. в США, а также новая ситуация в Афганистане и вокруг него после проведения под эгидой Вашингтона военной операции в этой стране, а также в результате резкого скачка незаконного производства и распространения наркотиков с ее территории, придали новый импульс политической активизации «Шанхайской шестерки». Развивая тематику взаимодействия стран-участниц в области безопасности, российская сторона акцентировала внимание на необходимости скорейшего принятия базовых документов, которые давали бы возможность перевести деятельность «шестерки» в практическое русло. Свидетельством этого стала инициированная Москвой внеочередная встреча министров иностранных дел государств – членов ШОС 7 января 2002 г. в Пекине, на которой главной темой была ситуация в Афганистане. Было, в частности, подчеркнуто неотъемлемое право самого афганского народа выбирать структуры и характер органов власти и отмечено, что попытки втягивания страны в сферу чьего-либо влияния могут привести к новому кризису и осложнению в региональной обстановке². В этом контексте знаковым для Организации стал саммит ШОС в Санкт-Петербурге 7 июня 2002 г., на котором была принята ее Хартия, созданы Антитеррористическая структура и Секретариат, что превратило ШОС в полноценную региональную организацию.

Инициативно закреплять несущие конструкции сотрудничества государств-членов в области безопасности Россия стремилась во время своего председательства в ШОС в 2008–2009 и 2014–2015 гг. Объективной причиной для этого стало дальнейшее осложнение обстановки в мире в целом и на Ближнем и Среднем Востоке в частности,

² Совместное заявление министров иностранных дел государств – участников Шанхайской организации сотрудничества. Пекин, 7 января 2002 г. Режим доступа: http://www.mid.ru/sanhajskaa-organizacia-sotrudnicestva-sos-/-/asset_publisher/0vP3hQoCPRg5/content/id/569928 (дата обращения: 12.10.2016).

в том числе в результате «цветных революций», провала многочисленных попыток США и Запада урегулировать обстановку в Афганистане и т.д. Негативное влияние на общую ситуацию оказывала и неослабевающая угроза дестабилизации в самой Центральной Азии, набирающий обороты процесс расползания в сопредельных с ней регионах Ближнего и Среднего Востока терроризма и религиозно-политического экстремизма в лице так называемого Исламского государства (ИГИЛ) и других. Дополнительный внешний импульс негативным процессам придали также резкая эскалация конфронтации между Россией и Западом в самые последние годы и как их итог — жесткая линия с его стороны на политическую и экономическую изоляцию Москвы на международной арене. В новых условиях восточный вектор внешней политики приобретал для страны дополнительное, в определенном смысле жизненно важное значение. Это привело к расширению отношений России со странами Азии как на двусторонней, так и многосторонней основе. Естественным проявлением этой тенденции стала и интенсификация линии на дальнейшее повышение политического «профиля» ШОС как влиятельной и перспективной евразийской структуры.

Целью российского председательства в Организации в 2008–2009 гг. было обеспечение дальнейшей консолидации взаимодействия в ее рамках, в том числе на основе подписанного в 2007 г. на саммите в Бишкеке Договора о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве и в направлении противодействия новым вызовам и угрозам³. Были приняты Конвенция против терроризма, укреплявшая правовую базу соответствующего сотрудничества в рамках «шестерки», Программа сотрудничества в борьбе с терроризмом на 2010–2012 гг., а также Соглашение о подготовке антитеррористических кадров. Учитывая фактически тупиковую ситуацию в Афганистане, Москва инициировала представительную международную конференцию, завершившуюся принятием как общей декларации, так и отдельных документов между ШОС и ИРА о противодействии исходящим из Афганистана вызовам региональной стабильности [Лукин, 2009]. В ходе своего следующего председательства в 2014–2015 гг. Москва, отвечая на вызовы времени, вновь сфокусировала особое внимание на проблематике региональной безопасности, проведя, среди прочего, ряд мероприятий, направленных на совершенствование уже наработанных форм сотрудничества и апробирование новых. Основное внимание уделялось трем главным вопросам, имеющим первоочередное значение для совершенствования политики «шестерки». Это выработка новой Стратегии ее развития на ближайшее десятилетие, запуск процесса вступления в Организацию Индии и Пакистана, а также формулирование общего подхода государств-членов к выдвинутой в 2013 г. Китаем идее Экономического пояса Шелкового пути (ЭПШП). Его реализация (помимо геоэкономической составляющей) имела бы важнейшее геополитическое значение как для инициатора идеи, так и для других участников этого мегапроекта.

Июльский саммит 2015 г. в Уфе, безусловно, занял особое место в дальнейшем стратегическом развитии «шестерки». На фоне продолжающейся деградации отношений Москвы и Запада и возрастающего конфликтного потенциала по следам событий на Украине итоги встречи глав государств стали значительной внешнеполитической победой Москвы. При этом состоявшийся там же, в Уфе, очередной саммит БРИКС придал дополнительное политическое звучание набирающему обороты новому измерению международного сотрудничества вне рамок участия в нем традиционного запад-

³ Договор о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств — членов Шанхайской организации сотрудничества. Бишкек, 16 августа 2007 г. Режим доступа: <http://infoshos.ru/ru/?id=22> (дата обращения: 12.10.2016).

ного сообщества. Принятые в Уфе документы, в том числе Стратегия развития ШОС, рельефно очертили общность подходов государств-членов к коренным вопросам современного миропорядка, к проблематике разоружения, урегулирования международных и региональных проблем, мирного использования космоса, информационной безопасности, формирования более справедливой международной финансовой структуры. В числе приоритетов «шестерки» на ближайшую перспективу – необходимость дальнейшего всемерного укрепления сотрудничества в политической сфере, наращивание согласованных усилий по обеспечению региональной безопасности, противодействию традиционным и новым вызовам и угрозам.

С учетом новых региональных реалий и общей для всех стран – участниц ШОС опасности распространения милитаристской идеологии и практики ИГИЛ весьма значимым фактором стала договоренность об усилении сотрудничества по широкому спектру противодействия деятельности международных террористических организаций, в том числе недопущению вовлечения в них граждан своих государств. При этом совершенно очевидно, что при прогнозируемом большинством экспертного сообщества расширении в ближайшем будущем деятельности «Исламского государства» (его военно-политическая активизация в Афганистане, в том числе связанных с ИГИЛ экстремистов центральноазиатского Исламского движения Туркестана, уйгурского Исламского движения Восточного Туркестана, так называемого эмирата Кавказ и т.д.) будет объективно подталкивать государства ШОС к тому, чтобы и далее укреплять антитеррористическую составляющую деятельности Организации. После предстоящего формального присоединения к «шестерке» Индии и Пакистана эта задача, безусловно, не потеряет своей актуальности. Примечательным в этом контексте было и проведение в Москве накануне уфимского саммита Конференции высокого уровня по вопросам безопасности и стабильности в регионе ШОС, которая вновь подчеркнула свое качество как «одной из ключевых и эффективных международных площадок для ведения широкого диалога... по противодействию традиционным и новым вызовам и угрозам»⁴.

Стремясь всемерно расширять региональный вес ШОС, прежде всего в рамках противодействия новым настораживающим тенденциям в области безопасности, Россия практически с самого начала ее организационного оформления выступала и за расширение Организации. Уже в первые годы существования ШОС были выработаны основные критерии и принципы приема новых членов. Однако до 2006 г. по взаимной договоренности стран-участниц на процесс был наложен мораторий. Этот период был использован для дальнейшего институционального укрепления Организации и расширения сфер и форматов взаимодействия в ее рамках. Негативная эволюция ситуации в сфере региональной и международной безопасности, в том числе все более актуализирующаяся для зоны ШОС проблематика терроризма и безопасности, прежде всего за счет постоянно усугубляющейся нестабильности в Афганистане, подтолкнуло к постепенному изменению такого подхода. На Душанбинском саммите 2014 г. завершилась работа по выработке и согласованию всех деталей, связанных с процедурой расширения Организации. Безусловным достижением российского председательства 2014–2015 гг.⁵ стал и запущенный процесс расширения ШОС за счет Индии и Пакистана, а также предоставление Белоруссии статуса наблюдателя, а Азербайджану, Армении,

⁴ Совместное заявление Конференции высокого уровня «Безопасность и стабильность в регионе ШОС» // ИнфоШОС. Режим доступа: <http://infoshos.ru/ru/?id=124> (дата обращения: 12.10.2016).

⁵ Как и предыдущего саммита в Душанбе, завершившего согласование всех необходимых документов о приеме в ШОС новых членов.

Камбоджи и Непалу – партнеров по диалогу⁶. Хорошей новостью для давно стремящегося в «шанхайский клуб» Тегерана стало заключение (уже после саммита в Уфе) международного Соглашения по его ядерной программе.

Открывающиеся перспективы принятия Ирана в полноправные члены Организации значительно усилили бы ее политическую составляющую на западном фланге. В связи с этим стратегически весомым было подтверждение в Уфе соответствующей заявки Тегерана. Позитивным внешним фоном для движения вперед является и наметившееся после снятия с Ирана санкций расширение сотрудничества этой страны с Китаем⁷, поддержка Пекином действий России на сирийском направлении, новые возможности для российско-иранского сотрудничества, не говоря уже об общей с государствами Шанхайской организации заинтересованности Тегерана в стабилизации в Афганистане и противодействии ИГИЛ на этом фланге. Но хотя на саммите в Ташкенте в июне 2016 г. главы государств ШОС вновь подчеркнули открытость Организации для присоединения к ней заинтересованных государств, которые соответствуют критериям и условиям, содержащимся в нормативно-правовых документах Организации, такие ближайшие соискатели, как Тегеран и Кабул, пока продолжают оставаться в листе ожидания. При этом президент России особо подчеркнул в Ташкенте, что к настоящему времени «не осталось никаких препятствий для положительного рассмотрения заявки Тегерана»⁸, что было официально поддержано и Пекином. Расширение ШОС, несмотря на появление при этом определенных – технических и иных – проблем, безусловно, стратегически выгодно как для России, так и внешнеполитических амбиций самой Организации. Это укрепило бы международный авторитет и стратегическую жизнеспособность ШОС, вывело бы ее на новую геополитическую высоту. Вместе с тем даже при самом поверхностном взгляде совершенно очевидно, что эволюция «шестерки» станет для нее не только важнейшим рубежом развития, но и серьезным внутренним вызовом. Речь, в частности, пойдет об оперативном встраивании новых членов во все структуры Организации и обеспечении в новых условиях не только сохранения, но и повышения эффективности механизмов сотрудничества – от низовых до высших.

Параллельно идущим в ШОС политическим процессам в части повышения анти-террористической составляющей в ее деятельности актуальной задачей остается необходимость ликвидации существенного разрыва между политическими и экономическими треками деятельности Организации. Если в сотрудничестве в области безопасности имеется много неплохих заделов, выработана широкая повестка дня и налажена четкая координация, то на втором треке только намечаются определенные подвижки. Сохраняющаяся инерция в этом вопросе непосредственно связана с отсутствием общешосовских источников финансирования проектной деятельности. Многие годы на дальнейшее развитие экономических связей в рамках Организации были направлены усилия по достижению договоренностей о создании собственных финансово-кредитных институтов, развитии многостороннего взаимодействия в различных отраслях, в том

⁶ Подписание на очередном саммите в Ташкенте 23–24 июня 2016 г. Меморандумов об обязательствах Индии и Пакистана в целях получения статуса государства – члена ШОС открыло путь к оформлению их принятия в Организацию уже в ближайшее время. Режим доступа: <http://rus.sectesco.org/news/20160624/105603.html> (дата обращения: 12.10.2016).

⁷ В ходе январского 2016 г. визита Председателя КНР Си Цзиньпина в Тегеран двусторонние отношения были подняты до уровня стратегического партнерства.

⁸ Выступление на расширенном заседании Совета глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества 24 июня 2016 г. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/52259> (дата обращения: 12.10.2016).

числе за счет реализации совместных проектов с использованием потенциала инициированных Россией еще в середине десятилетия Делового совета и Межбанковского объединения. Вместе с тем вряд ли можно было отнести к новым идеям и предложениям подтвержденные на саммите 2015 г. намерения государств-членов продолжать работу над созданием Фонда развития (Специального счета) и Банка развития ШОС, констатацию заинтересованности во взаимодействии в торгово-экономической сфере, целесообразности «подталкивания» к реализации уже достигнутых договоренностей, а также в продолжении работы над Перечнем мероприятий по дальнейшему развитию проектной деятельности ШОС на 2017–2021 гг. Ждет своего окончательного решения и указанная выше проблематика финансового обеспечения ее проектной деятельности, не говоря уже о сложнейшей работе по конкретизации и гармонизации позиций государств-участников по различным аспектам многоцелевого проекта ЭПШП и его сопряженности с иными структурами регионального экономического развития. В конкретном плане особого внимания требует и ускорение процесса вступления в силу Соглашения о создании благоприятных условий для международных автомобильных перевозок, подписанного на полях встречи глав государств ШОС в 2014 г. в Душанбе.

На этом фоне перспективы для качественного рывка в экономическом измерении деятельности в рамках «шестерки» открылись в результате выдвижения в 2013 г. китайской инициативы Экономического пояса Шелкового пути (ЭПШП). Поддержав эту идею и увязав ее с реализацией задач вступавшего в силу в 2015 г. Евразийского экономического союза (ЕАЭС) при участии ряда членов ШОС, Россия тем самым послала дополнительный позитивный сигнал и другим государствам-членам, а также наблюдателям при Организации. Совместная работа на этом направлении могла бы придать значительный импульс реализации задачи обеспечения сопряженности ЭПШП с ЕАЭС⁹. Готовность Пекина пойти на сопряжение Экономического пояса с деятельностью Евразийского экономического союза, а также договоренности о соответствующих консультациях и информационном обмене, достигнутые на саммитах в Уфе и затем в Ташкенте, могли бы предоставить ШОС возможности предметно войти в этот новый мегапроект. Тем самым предложению КНР была бы придана форма не только собственно китайской инициативы, а начинания, сопряженного и с соответствующей деятельностью Шанхайской организации. Такое развитие в том числе значительно сгладило бы и сохраняющееся мнение о нынешней неспособности «шестерки» (в силу тактических разногласий ее членов) активно запустить программу совместных экономических проектов. О том же, что актуальность создания в этом контексте Банка развития ШОС в последнее время значительно снизилась, свидетельствует недавнее создание Пекином Азиатского банка инфраструктурных инвестиций. В число его соучредителей, помимо России, вошли все центрально-азиатские члены ШОС, а также Индия, Пакистан, Иран.

Актуальность для ШОС концентрации усилий на экономическом треке своей деятельности предопределяется и новыми глобальными тенденциями в международных экономических отношениях. Речь идет в первую очередь об инициативах Вашингтона по проектам Транстихоокеанского и Трансатлантического партнерства. Их реализация способна, по существу, заменить ВТО и создать новую мировую хозяйственную конфигурацию при ведущей роли США. И хотя они направлены, прежде всего, против возрастающей экономической мощи Китая и его международных интеграционных проектов, однако должны дополнительно побуждать «клуб ШОС» более решительно

⁹ С участием членов ШОС – России, Казахстана и Кыргызстана, наблюдателя при ШОС Белоруссии, а также Армении, имеющей статус партнера по диалогу ШОС.

действовать в поисках своей ниши в мировой экономике, в частности, через сопряженность между ЕАЭС и ЭПШП. Определенным стимулом для этого могли бы служить итоги майского заседания 2016 г. в Астане Высшего Евразийского экономического совета, обсуждавшего формирование единого энергетического рынка Союза, а также вопрос о переговорах по формализации делового сотрудничества между ЕАЭС и КНР.

Вместе с тем в целом пока желаемая мобильность ШОС на экономическом направлении не просматривается, а в части связки по линии Евразийский торговый союз – Экономический пояс подход государств-членов до последнего времени продолжал ограничиваться формулировками достаточно общего характера. Хотя очередное подтверждение на юбилейном саммите 2016 г. ШОС поддержки инициативы ЭПШП и скорейшей реализации договоренностей между главами правительств государств ШОС в конце прошлого года¹⁰, а также сделанный главами государств на встрече в Ташкенте упор на стремление добиваться сопряжения национальных стратегий развития и укрепления координации своих торгово-экономических программ¹¹, может придать динамику развитию экономической составляющей в деятельности ШОС. Дополнительный импульс движению в сторону создания широкого евразийского экономического пространства придали и недавние инициативы В.В. Путина на Петербургском международном экономическом форуме в июне 2016 г. о большом Евразийском партнерстве с участием ЕАЭС, Китая, Индии, Пакистана и Ирана¹². Эта идея, как и высказанное В.В. Путиным ранее, на саммите Россия – АСЕАН в Сочи соображение о сотрудничестве по линии ЕАЭС – ШОС – АСЕАН, была поддержана и китайской стороной¹³.

Прошлогодний саммит «шестерки» в Уфе и нынешний юбилейный в Ташкенте не могли не вызвать повышенного внимания на Западе и, в частности, в США, хотя их СМИ и не особо жаловали их широким освещением. Признавая тем не менее растущее влияние и авторитет Организации, ее ярко выраженное стремление к укреплению сотрудничества в сфере безопасности, а также намечающиеся новые горизонты в евразийском экономическом сотрудничестве в Вашингтоне внимательно следят за эволюцией ШОС, заявляют о перспективной готовности к взаимодействию с ней. Предмет особого внимания – экономический аспект, в связи с чем США уже обсуждают с Пекином возможные совместные шаги в рамках его инициатив по ЭПШП. Вашингтон заинтересован, прежде всего, в том, чтобы тихоокеанский разворот китайских предложений – «Морской Шелковый путь XXI в.» – не подорвал американскую гегемонию в АТР. Сухопутная же составляющая проекта ЭПШП представляет для США интерес, прежде всего, в увязке с их политикой в Центральной, Южной Азии и Афганистане. Дальнейшее укрепление ШОС, в том числе за счет экономического блока, может рассматриваться как определенная угроза американским позициям в регионе. На предотвращение такого сценария могут быть направлены и попытки Вашингтона увязать пла-

¹⁰ Целесообразность активного использования потенциала экономических наработок в рамках ШОС, прежде всего в области инфраструктуры и промышленного развития и инноваций с упором на транспортно-логистическую составляющую, форсирование подготовки перечня мероприятий по развитию проектной деятельности Организации.

¹¹ Информационное сообщение по итогам заседания Совета глав государств – членов ШОС 24 июня 2016 г. Режим доступа: <http://kremlin.ru/supplement/5095> (дата обращения: 12.10.2016).

¹² В. Путин выступил на Пленарном заседании Петербургского международного экономического форума, 17 июня 2016 г. Режим доступа: www.kremlin.ru/events/president/news/52178 (дата обращения: 12.10.2016).

¹³ Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики, 25 июня 2016 г. Режим доступа: <http://special.kremlin.ru/supplement/5100> (дата обращения: 12.10.2016).

ны Экономического пояса со своим ранее выдвинутым проектом «Нового шелкового пути», а также механизмом «Сердце Азии» (Стамбульский процесс). Одновременно он проявляет возрастающий интерес к налаживанию сотрудничества с Китаем в Центральной Азии, в том числе в рамках поиска своей новой стратегии после вывода войск НАТО из Афганистана. Не демонстрируя особой обеспокоенности ростом влияния Пекина в регионе, США в то же время не скрывают негативизма в отношении роли здесь России, что в определенной мере разделяется и в центральноазиатских государствах. Нельзя исключать, что Вашингтон, координируя с КНР свои действия в Афганистане (в частности, по возможным переговорам с талибами), а также в центральноазиатском измерении, определенное сотрудничество здесь рассматривает в качестве своего рода баланса своим турбулентным отношениям с Пекином в Юго-Восточной Азии. Тем самым подспудно Администрация США преследует также цель посеять недоверие между Россией и Китаем в этом регионе ШОС и, соответственно, ослабить и саму Организацию. Весьма показательным в этом плане стал также визит в Центральную Азию госсекретаря США Д. Керри в ноябре 2015 г., в ходе которого была подтверждена готовность Вашингтона к дальнейшему комплексному и предметному сотрудничеству со странами региона, для чего, в частности, был создан механизм регулярных контактов глав МИД в формате 5+1.

Для того чтобы не потерять темп, заданный ШОС начиная с Уфимского саммита, потребуются серьезные дополнительные усилия. Прошедшая в Ташкенте в нынешнем июне юбилейная встреча глав государств – членов ШОС подтвердила сохранение Организацией набранной позитивной динамики. Была запущена финальная стадия принятия в ее состав Индии и Пакистана. Затягивание процесса могло бы привести к значительным для ШОС имиджевым, а также политическим издержкам. В области безопасности от Организации ожидаются масштабные действия по реализации очередной Программы сотрудничества в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом на 2016–2018 гг. Актуальной является проработка проекта Антинаркотической стратегии на 2017–2022 гг., в том числе в свете специально сделанного в Уфе Заявления по наркоугрозе, которое акцентировало особое внимание на необходимости объединения усилий в комплексном противодействии этому вызову не только в рамках Организации, но и на международной арене. (Продолжая тему, на Специальной сессии ГА ООН по мировой проблеме наркотиков 19–20 апреля 2016 г. страны ШОС, при самом активном участии России, выступили с соответствующим Заявлением, составленным в том числе на основе анализа и обобщения их собственного опыта в этой чувствительной сфере.) Учитывая сохранение стратегических неопределенностей и появление новыхстораживающих моментов в развитии ситуации в Афганистане и вокруг него, Организации необходимо срочно приступить к реализации подписанного в рамках уфимского саммита Соглашения о пограничном сотрудничестве.

На степень успеха эволюции ШОС серьезное влияние будет оказывать не только общее стремление к этому государств-членов, но и турбулентность на региональном и на глобальном уровнях. При этом долговременные вызовы, стоящие перед евразийским пространством, и их влияние на развитие общемировой ситуации объективно будут обеспечивать Организации возможность оказывать возрастающее воздействие на мировой арене. Вместе с тем для этого во все возрастающих объемах потребуются совершенствование механизмов принятия решений и взаимодействия государств-членов по основным направлениям их деятельности на базе Стратегии развития ШОС до 2025 г., в котором проблематика обеспечения безопасности и стабильности занимает особое место. От Организации потребуются дальнейшее совершенствование как фило-

софии, так и конкретных мероприятий по политико-дипломатическому реагированию на возможные вызовы в этом направлении. Помимо активизации взаимодействия в рамках самой «шестерки», большую значимость приобретает дальнейшее энергичное вовлечение в сотрудничество, в том числе на антитеррористическом треке государств-наблюдателей и партнеров по диалогу¹⁴.

Немалая роль в выработке заинтересованными государствами общих позиций по наиболее важным и чувствительным для их национальной безопасности вопросам принадлежит региональным структурам, поставившим своей целью обеспечение безопасности на коллективных и взаимоприемлемых условиях. Если в Азиатско-Тихоокеанском регионе к ним можно отнести, прежде всего, АСЕАН с ее диалоговыми механизмами, то на евразийском пространстве таковой, бесспорно, является расширяющаяся ШОС¹⁵. Основной объективной базой для сотрудничества этих двух объединений является совпадение оценок по многим глобальным и региональным проблемам на базе подписанного в 2005 г. Меморандума о взаимопонимании между их секретариатами (в числе приоритетов – взаимодействие в борьбе с терроризмом, трансграничной преступностью и т.д.). Дополнительный импульс движению вперед способен придать и тот факт, что две такие влиятельные страны ШОС, как Россия и Китай, уже имеют многолетнюю практику хорошо зарекомендовавшего себя двустороннего сотрудничества с Ассоциацией. А перспективы недавно выдвинутой В.В. Путиным идеи взаимовыгодного сотрудничества между ЕАЭС, ШОС и АСЕАН в постановочном плане нашли закрепление в документах юбилейного саммита Россия – АСЕАН в мае нынешнего года¹⁶. Россия активно выступает и за всемерное расширение возможностей Шанхайской организации, в том числе путем использования площадки ее саммитов для значимых двусторонних, а в последнее время и трехсторонних консультаций для выработки соответствующих решений¹⁷. В этом контексте и с учетом расширяющейся географии ШОС, а также быстро меняющейся международной обстановки, представляется целесообразным обновить имеющийся документ о сотрудничестве между двумя Секретариатами, конкретизировав и наполнив его дополнительным содержанием. В общеполитическом плане представляется целесообразным всемерно совершенствовать и практику взаимодействия с другими, помимо АСЕАН, международными структурами.

Предметом особой озабоченности России и других стран ШОС в области безопасности на перспективу будет оставаться ситуация в Афганистане в свете реконфигурации иностранного военного присутствия в этой стране, сохранения хрупкости основ правительственной коалиции и активизации вооруженной оппозиции. При этом в последнее время на территорию ИРА, в том числе в северные регионы, а также в афганотуркменское приграничье начинают активно проникать также идеология и боевики так называемого Исламского государства, что создает дополнительные осложнения и вызовы в плане обеспечения безопасности в стране и регионе. Положение усугубляется и тем, что в рядах ИГ находятся и выходцы из центральноазиатских республик, а также

¹⁴ Уфимская декларация глав государств – членов Шанхайской организации сотрудничества, Уфа, 9–10 июля 2015 г. Режим доступа: <http://sco-russia.ru/documents/> (дата обращения: 12.10.2016).

¹⁵ Еще в 2004 г. ШОС выступила с инициативой о формировании в АТР сети многосторонних объединений. На юбилейном саммите в Астане в 2011 г. главы ШОС заявили о готовности к участию в формировании многосторонней архитектуры безопасности и сотрудничества в АТР.

¹⁶ Сочинская декларация Юбилейного саммита Россия – АСЕАН (п. 4.). Сочи, 19–20 мая 2016 г. Режим доступа: <http://russia-asean20.ru/news/20160520/179633.html> (дата обращения: 12.10.2016).

¹⁷ Это, в частности, касается трехстороннего российско-монгольско-китайского формата встреч на полях саммитов ШОС.

России и Китая. После начала операции российских ВВС в Сирии инфильтрация и активность боевиков ИГИЛ в северном Афганистане, перспективно угрожающих в том числе стабильности Центральной Азии, значительно активизировалась [Орлов, 2016, с. 37; RSiS, 2015–2016, p. 44].

Для успешного противодействия угрозам с южного фланга ШОС требуется совершенствование регионального взаимодействия заинтересованных государств как на уровне уже существующих консультативных институтов, так и через структуры ОДКБ (в которой лидирующая роль принадлежит России), а также на двустороннем уровне, в том числе в плане готовности к проведению совместных антитеррористических мероприятий, включая и привлечение стран-наблюдателей. Вместе с тем высказывающиеся иногда в российских политологических кругах соображения в отношении необходимости конкретного укрепления совместной оборонной структуры ШОС пока представляются малореалистичными. Для этого пришлось бы менять фундаментальные уставные основы Организации. На это вряд ли пойдут такие члены ШОС, как Китай, Казахстан и Узбекистан. Не будут приветствовать это и начавшие процесс присоединения к ней Индия и Пакистан. Поэтому на ближайшую перспективу России было бы более практически полезным продвигать тезис о дальнейшем развитии механизмов ОДКБ, в том числе и за счет расширения ее контактов с Китаем и Ираном, а политических – с ШОС. В рамках же самой нынешней «шестерки» можно вести дело к интенсификации ежегодных встреч по линии министерств обороны и других силовых ведомств, а также работать над углублением имеющихся элементов антитеррористической составляющей сотрудничества (совместные учения, обмен информацией и т.д.).

Одновременно, исходя из уставной специфики Шанхайской организации и неравнозначности внешнеполитических, а также внешнеэкономических ориентиров государств-членов, вряд ли реалистично ожидать с их стороны активной поддержки России в ее противостоянии с Западом. Как максимум можно рассчитывать на нейтральную позицию с их стороны. Основным же элементом общей сопряженности интересов стран ШОС в ближайшей перспективе останется проблематика терроризма и религиозно-политического экстремизма (экономическая составляющая, скорее всего, еще некоторое время продолжит буксовать). Поэтому, именно на этом треке целесообразно и далее наращивать деятельность России, что не только полностью отвечает ее национальным интересам, но и призвано способствовать дальнейшему закреплению позиций страны в структурах Шанхайской организации. Стратегическим задачам России на восточном и южном флангах будет соответствовать сохранение ею роли одного из принципиальных динамизаторов и всей деятельности ШОС. Одновременно это потребует и всемерного совершенствования стратегического взаимодействия с таким ключевым государством ШОС, как Китай, на двустороннем уровне и в рамках самой расширяющейся «шестерки» [Лузянин, Хуашэн, 2016, с. 32, 52–53]. Тематика растущего двустороннего партнерства и реализации договоренностей на Ташкентском саммите ШОС была ключевой в повестке дня российско-китайской встречи на высшем уровне в Пекине уже 25 июня, т.е. на следующий день после завершения саммита ШОС. И это хороший знак.

Литература

Барский К.М. (2012) Шанхайская организация сотрудничества: новое слово в мировой политике // Стратегия России в Центральной Азии и Шанхайской организации сотрудничества / под ред. А.В. Лукина). Центр изучения Восточной Азии и ШОС ИМИ МГИМО (У) МИД России. М.:

МГИМО-Университет. Режим доступа: http://mgimo.ru/files2/y04_2012/221821/imi-20.pdf (дата обращения: 12.10.2016).

Князев А.А. (2004) «Шанхайский процесс» и место КНР в сфере обеспечения региональной безопасности // Афганский кризис и безопасность Центральной Азии (XIX – начало XXI в.). Душанбе: Дониш.

Лузянин С., Хуашэн Ч. (2016) Российско-китайский диалог: модель 2016: доклад РСМД № 25/2016. Режим доступа: <http://russiancouncil.ru/common/upload/Russia-China-Report25.pdf> (дата обращения: 12.10.2016).

Лукин А.В. (2009) ШОС: итоги российского председательства // ИнфоШОС. 22 октября. Режим доступа: <http://www.infoshos.ru/ru/?idn=5012> 22.10.2009 (дата обращения: 12.10.2016).

Орлов А. (ред.) (2016) Исламское государство: феномен, эволюция, перспективы: аналитические доклады ИМИ МГИМО (У) МИД России. Вып. 1 (45). Январь. Режим доступа: [http://mgimo.ru/upload/2016/01/an-doc-1\(45\)_2016.pdf](http://mgimo.ru/upload/2016/01/an-doc-1(45)_2016.pdf) (дата обращения: 12.10.2016).

RSIS (2015–2016) Annual Threat Assessment // Counter Terrorist Trends and Analysis. Vol. 7. Issue 11 (Dec. – Jan.). Режим доступа: <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/CTTA-January-2016.pdf> (дата обращения: 12.10.2016).

Russia and the Shanghai Cooperation Organization: Some Elements of Strategy

M. Konarovskiy

Mikhail Konarovskiy – PhD in history, Lead Researcher, Center for East Asian and Shanghai Cooperation Organization Studies, MGIMO; Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary; Member, Russian International Affairs Council; 76, Prospect Vernadskogo, 119454 Moscow, Russian Federation; E-mail: makonarovskiy@gmail.com

Abstract

The new geopolitical reality that resulted from the dissolution of the USSR created the conditions for the establishment of the Shanghai Cooperation Organisation (SCO) in 2001. The successful settlement of border issues between Russia and Kazakhstan, Kirgizstan and Tajikistan as well as with China also facilitated the process. With Uzbekistan joining the “Shanghai Five,” a new regional organization emerged. The SCO’s priorities were in the security sphere and the fight against the proliferation of drugs, illegal migration and organized crime, given the requirements of the times and the specific regional situation (including that in Afghanistan).

As one of the active founders, Russia has always taken a leading role in the SCO’s organizational, political and legal formation, including setting specific trends and forms of cooperation, taking common measures, and holding events. During its presidency in 2008–2009 and 2014–2015, Moscow made additional efforts to strengthen cooperation among the SCO members in meeting new regional security challenges and to agree on coordinated positions on the key issues on the international and regional agenda. To increase the SCO’s credibility and political significance, Moscow emphasized its expansion, particularly with regard to the Eurasian Economic Union and the Silk Road Economic Belt.

With global political and economic development growing more complicated, in order to revitalize Russia’s role in the SCO it is necessary to strengthen cooperation with China. The strategic character of bilateral relations reaffirmed at the Russian-Chinese summit in the summer of 2016 set a solid foundation.

Key words: Shanghai Cooperation Organisation; Russia – China relations; economic development; Eurasian Economic Union; Silk Road Economic Belt

References

Barskij K.M. (2012) Shanhajskaja organizacija sotrudnichestva: novoe slovo v mirovoj politike [SCO: a new word in world politics]. *Strategija Rossii v Central’noj Azii i Shanhajskoj organizacii sotrudnichestva* (ed. A.V. Lukin). Moscow: MGIMO-Universitet. Available at: http://mgimo.ru/files2/y04_2012/221821/imi-20.pdf (accessed 12 October 2016). (In Russian.)

Huasheng Z., Luzyanin S. (2016) *Russian-Chinese Dialogue: The 2016 Model*. Russian International Affairs Council, July 7. Available at: <http://russiancouncil.ru/common/upload/Russia-China-Report25-eng.pdf> (accessed 12 October 2016).

Knjazev A.A. (2004) “Shanhajskij process” i mesto KNR v sfere obespechenija regional’noj bezopasnosti [“Shanghai process” and the role of China in the regional security]. *Afganskij krizis i bezopasnost’ Central’noj Azii*. Dushanbe: Donish. (In Russian.)

Lukin A.V. (2009) ShOS: itogi rossijskogo predsedatel’stva [Russia’s SCO presidency]. *InfoSCO*, 22 October. Available at: http://www.infoshos.ru/ru/?idn=5012_22.10.2009 (accessed 12 October 2016). (In Russian.)

Orlov A. (ed.) (2016) Islamskoe gosudarstvo: fenomen, jevoljucija, perspektivy [Islamic state: phenomenon, evolution and prospects]. *Paper of MGIMO University*, vol. 1 (45). Available at: [http://mgimo.ru/upload/2016/01/an-doc-1\(45\)_2016.pdf](http://mgimo.ru/upload/2016/01/an-doc-1(45)_2016.pdf) (accessed 12 October 2016). (In Russian.)

RSIS (2015–2016) Annual Threat Assessment. *Counter Terrorist Trends and Analysis*, vol. 7, issue 11, December – January. Available at: <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/CTTA-January-2016.pdf> (accessed 12 October 2016).

Транстихоокеанское партнерство: анализ полного текста соглашения¹

Я. Дун, Ц. Су

Дун Янь – доктор философии, директор и старший научный сотрудник факультета международной торговли Института мировой экономики и политики Китайской академии социальных наук, Китай; 5 Jianguomennei St., Dongcheng District, Beijing, China; E-mail: dongyan@cass.org.cn

Су Циньгуй – старший научный сотрудник факультета международной торговли Института мировой экономики и политики Китайской академии социальных наук, Китай; 5 Jianguomennei St., Dongcheng District, Beijing, China; E-mail: dongyan@cass.org.cn

В статье представлено исследование полного текста соглашения о Транстихоокеанском партнерстве (ТТП) и систематический анализ охвата и глубины, а также новизны концепций документа. Во-первых, авторы выявляют дополнения, которые содержатся в тексте ТТП, через сравнение данного документа с соглашениями о свободной торговле, которые США подписали со странами Азиатско-Тихоокеанского региона, а также с соглашениями о свободной торговле, подписанными другими странами в регионе. Во-вторых, в данной работе обсуждаются методы классификации глав ТТП, а также проводится классификация глав документа по четырем категориям: углубление традиционных вопросов, углубление интеграции, новые вопросы и прочие институциональные вопросы. В-третьих, обобщаются четыре новые концепции, возникшие на основе анализа текста: идеи США в сфере правил международной торговли и инвестиций, реакция на запрос на изменения глобальных цепочек создания стоимости в глобальном управлении торговлей, учет интересов транснациональных корпораций и малого и среднего бизнеса (МСБ), предоставление приоритета интересам США при учете интересов прочих участников. Также проводится подробный анализ влияния ТТП на Китай.

Ключевые слова: Транстихоокеанское партнерство; соглашение о свободной торговле; правила торговли; Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР); высокие стандарты; глобальные цепочки создания стоимости

Принимая недавно опубликованный текст соглашения о Транстихоокеанском партнерстве (ТТП) за объект исследования, авторы проводят системный анализ текста ТТП на предмет масштаба, глубины и новизны содержащихся в нем концепций. В этом контексте подробно рассматривается влияние правил ТТП на Китай. В статье содержится руководство по глубокому анализу текста соглашения, анализу экономического

¹ Материал поступил в редакцию в апреле 2016 г.

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

Дун Янь благодарит Национальный молодежный фонд социальных наук за оказанную финансовую поддержку (№ 13CGJ043: Конкурентоспособность и комплементарность двух дорожных карт региональной интеграции Азиатско-Тихоокеанского региона). Авторы также благодарят коллектив исследователей ТТП факультета международной торговли Института мировой экономики и политики Китайской академии социальных наук. Ответственность за полученные результаты, возможные ошибки и изложенную точку зрения остается за авторами.

влияния ТТП, исследованию стратегии Азиатско-Тихоокеанской интеграции, а также осмыслению нового эволюционного тренда новых правил международной торговли.

Новые вопросы, содержащиеся в тексте ТТП

(I) ТТП представляет собой второе поколение соглашений о свободной торговле, основанных на высоких стандартах, образец которых был создан Соединенными Штатами Америки после заключения Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА)

США всегда играли ведущую роль в формулировании правил соглашений о свободной торговле. В 1994 г. НАФТА создало в США первое поколение соглашений о свободной торговле, основанных на высоких стандартах, в которых принимаются во внимание условия конкуренции, отраслевые стандарты, права интеллектуальной собственности и принципы охраны окружающей среды. В течение более чем десяти лет, начиная с 2000 г., соглашения о свободной торговле между США и Сингапуром, Чили, Австралией, Бахрейном и Марокко, а также региональные соглашения о свободной торговле между США и пятью странами Центральной Америки и Доминиканской Республикой были расширены по образцу НАФТА. В то же время партнеры США в последнее время постепенно расширяли свои соглашения с другими странами по примеру соглашений о свободной торговле с США, например, некоторые соглашения о свободной торговле между Канадой (или Мексикой) и другими странами были составлены с учетом американского шаблона.

По результатам сравнения текста ТТП с текстами пяти соглашений о свободной торговле, подписанных США со странами Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР)², можно сделать вывод о том, что ТТП базируется на американской версии соглашения о свободной торговле, содержит важные дополнения и представляет собой образец второго поколения соглашений о свободной торговле США, основанных на высоких стандартах. Например, такие соглашения как соглашение о свободной торговле между США и Кореей, обычно содержат 23 или 24 главы, в то время как ТТП состоит из 30 глав, шесть из них являются новыми, в частности «Сотрудничество и развитие компетенций», «Конкурентоспособность и создание условий для развития бизнеса», «Развитие», «Малый и средний бизнес», «Регуляторная согласованность», «Транспарентность и противодействие коррупции». Глава 17 («Государственные предприятия и монополии») и глава 12 («Временный въезд для бизнесменов») также являются новыми, однако их содержание не является новым для текстов соглашений США о свободной торговле.

(II) ТТП создало модель соглашения, основанного на высоких стандартах, более высоких, чем стандарты существующих соглашений о свободной торговле в Азиатско-Тихоокеанском регионе

Авторы собрали базу данных соглашений о свободной торговле Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС)³ и провели сравнение положений ТТП с положениями существующих договоров о свободной торговле в Азиатско-Тихоокеанском регионе. База данных состоит из 42 двусторонних и региональных соглашений о свободной торговле, подписанных в период с 1982 по 2009 г.

² Free Trade Agreements. Режим доступа: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements> (дата обращения: 28.10.2016).

³ АРЕС. Select Agreements. Режим доступа: <http://fta.apec.org/search.aspx> (дата обращения: 28.10.2016).

в Азиатско-Тихоокеанском регионе, и представляет собой собрание правил Азиатско-Тихоокеанской интеграции. В ней обобщены тексты соглашений о свободной торговле по 16 вопросам, которые являются общими в интеграционных соглашениях Азиатско-Тихоокеанского региона.

В табл. 1 содержится сравнение перечней вопросов, которые затрагиваются в ТТП и в соглашениях о свободной торговле АТР. Первый столбец содержит 20 вопросов, присутствующих и в ТТП, и в Азиатско-Тихоокеанских соглашениях о свободной торговле. Во втором столбце приведены результаты расчета охвата каждого вопроса существующими соглашениями о свободной торговле АТР. Авторы изучили полные тексты всех содержащихся в базе данных соглашений о свободной торговле и провели поиск специфических вопросов, а затем вычислили показатель охвата по каждому вопросу как отношение числа соглашений о свободной торговле, в которых затрагивается данный вопрос, к общему числу соглашений в базе данных. Третья колонка содержит десять вопросов, которые поднимаются только в ТТП и не входят в качестве основных вопросов в соглашения из собранной авторами базы данных. Треть поставленных в ТТП вопросов является новой для интеграционных соглашений АТР.

Таблица 1. Сравнение правил ТТП и соглашений о свободной торговле АТР

16 общих вопросов, содержащихся в ТТП и базе данных соглашений о свободной торговле АТР	Охват вопроса в существующих соглашениях о свободной торговле АТР, %	10 вопросов, затронутых только в ТТП
Углубление традиционных вопросов		
Торговля товарами и связанные с этим вопросы	100	
2. Торговля товарами	100	3. Текстиль и одежда
4. Правила определения страны происхождения товара	100	
5. Таможенное управление и содействие торговле	83	
6. Санитарные и фитосанитарные меры	79	
7. Технические барьеры в торговле	88	
8. Меры защиты торговли	52	
Инвестиции		
9. Инвестиции	76	
Торговля услугами		
10. Трансграничная торговля услугами	81	11. Финансовые услуги
14. Электронная торговля	29	12. Временный въезд для бизнесменов
		13. Телекоммуникации
Вопросы углубления интеграции		
15. Государственные закупки	62	
16. Антимонопольная политика	69	
18. Интеллектуальная собственность	67	
19. Рабочая сила	40	
20. Окружающая среда	52	
Новые вопросы	—	
21. Сотрудничество и развитие компетенций	36	25. Регуляторная согласованность

16 общих вопросов, содержащихся в ТТП и базе данных соглашений о свободной торговле АТР	Охват вопроса в существующих соглашениях о свободной торговле АТР, %	10 вопросов, затронутых только в ТТП
		17. Государственные предприятия и монополии
		24. Малый и средний бизнес
		22. Конкурентоспособность и создание условий для развития бизнеса
		23. Развитие
		26. Транспарентность и противодействие коррупции
Прочие институциональные вопросы		
28. Урегулирование споров	93	
1. Исходные положения и общие определения		
27. Административные и институциональные положения		
29. Исключения		
30. Заключительные положения		

Источник: составлено автором.

Как и соглашения США, главы 12, 17 и 22–26 ТТП («Временный въезд для бизнесменов», «Государственные предприятия и монополии», «Конкурентоспособность и создание условий для развития бизнеса», «Развитие», «Малый и средний бизнес», «Регуляторная согласованность», «Транспарентность и противодействие коррупции») касаются вызовов нового века. Вопросы, относящиеся к специфическим отраслям, таким как финансовые услуги, телекоммуникации, текстиль и одежда, обычно не включаются в Азиатско-Тихоокеанские соглашения о свободной торговле. Глава 21 («Сотрудничество и развитие компетенций») затрагивает новую для США проблему. Тем не менее глава, посвященная кооперации, включена в 36% Азиатско-Тихоокеанских интеграционных соглашений, в особенности в соглашения о свободной торговле, подписанные Японией.

Как следует из результатов анализа, проведенного выше по двум указанным аспектам, с точки зрения круга рассмотренных вопросов соглашение о ТТП содержит в себе много прорывов в сравнении с соглашениями о свободной торговле, заключенными между США и странами АТР.

Углубление текста ТТП и новые правила

Классификация тридцати глав ТТП важна для понимания общего контекста соглашения. Тем не менее классификация этих глав представляет собой непростую задачу, и в имеющихся в данный момент исследованиях отсутствуют общепринятые стандарты такой классификации. Всемирная торговая организация (ВТО) и АТЭС лишь перечисляют общие вопросы, содержащиеся в соглашении, без классификации. Наша классификация основана на следующих двух принципах: (1) этапы эволюции правил глобальной торговли (см. [Dong, 2014]); (2) степень применения соглашения, отражаемая охватом правил в табл. 1.

В развитии правил глобальной торговли можно выделить четыре этапа [Dong, 2014]. На первом этапе были снижены тарифные и нетарифные барьеры торговли товарами и услугами. В период с 1947 по 1962 г. первые пять раундов Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ) были в основном сосредоточены на тарифных уступках в торговле товарами. Рассмотрение таких вопросов, как нетарифные барьеры, началось с шестого раунда многосторонних торговых переговоров (раунд Кеннеди), который прошел в период с мая 1964 по июнь 1967 г. Во время седьмого раунда (Токийский раунд), состоявшегося в период с сентября 1973 по апрель 1979 г., был совершен прорыв. На втором этапе торговля услугами, интеллектуальной собственностью и прочие вопросы были включены в правила торговли. На третьем этапе в переговоры о региональных правилах торговли вошел дополнительный перечень вопросов, затрагивающих внутреннюю политику. Начиная с 1990-х годов по инициативе развитых стран в процесс переговоров о правилах международной торговли были включены новые сферы, в том числе внутренняя политика стран, например, по таким вопросам, как инвестиции, занятость, защита окружающей среды, антимонопольные меры. В 1996 г. развитые страны предложили обсудить «Сингапурские вопросы» в рамках ВТО, однако они не были рассмотрены на многосторонних переговорах о торговле. Позже «Сингапурские вопросы», имеющие отношение к внутренней политике, стали подниматься в рамках переговоров о региональной интеграции. Несмотря на тенденции последних двадцати лет, эти правила «глубокой региональной интеграции» были включены в переговоры о региональной торговле. Четвертый этап является этапом высоких стандартов в правилах международной торговли, ориентированных на XXI в., представленных такими соглашениями, как ТТП и состоящих в основном из национальных правил. Согласно значениям показателя уровня охвата различных вопросов соглашениями о свободной торговле АТР, приведенным во второй колонке табл. 1, рассмотрение различных вопросов согласуется с тенденциями развития правил.

Отталкиваясь от результатов проведенного выше анализа, авторы выделяют среди тридцати глав текста соглашения о ТТП четыре группы вопросов. Первая группа характеризуется углублением традиционных вопросов; вторая включает в себя проблемы глубокой интеграции; третья – сквозные новые вопросы; четвертая – прочие институциональные вопросы. В общем ТТП продвигает либерализацию региональной торговли и стремится выстраивать цепочки создания стоимости с определенной эксклюзивностью. Данное соглашение отвечает требованиям развития в XXI в., в эру цифровой экономики. Руководствуясь необходимостью содействия малым и средним предприятиям, оно предоставляет достаточно места для национальных правил и принимает во внимание различия в развитии.

Новые концепции, отраженные в тексте ТТП

После исследования текста соглашения о ТТП на предмет его масштаба и глубины авторы проводят более глубокий анализ, интегрируя все содержание соглашения и обобщая новые концепции, которые следуют из него.

(I) ТТП продвигает базовые концепции США в отношении правил международной экономической деятельности и торговли: справедливость, открытость и непредвзятость

Концепция свободной торговли в США в основном сводится к тому, что американские компании должны иметь равные и справедливые возможности конкуренции

с иностранными предприятиями. Данная концепция отражена в соглашении о ТТП. 15 октября 2009 г. на третьих дебатах кандидатов в президенты США Барак Обама заявил, что «свободную торговлю» следует поддерживать [Ni, 2009]. Многие главы соглашения о ТТП посвящены справедливой торговле, чтобы национальные предприятия могли конкурировать на иностранных рынках на справедливых условиях. Главы, касающиеся национального режима на доинвестиционной стадии, охватывают торговлю товарами, инвестиции, трансграничную торговлю услугами, финансовые услуги, телекоммуникации, государственные закупки и т.д. Их целью является противодействие созданию дополнительных барьеров для иностранных предприятий, чтобы последние могли выходить на рынки на справедливых условиях. Главы, касающиеся нетарифных барьеров, включают в себя таможенное управление и содействие торговле, санитарные и фитосанитарные меры, технические барьеры в торговле и т.д. Эти главы нацелены на снижение транзакционных издержек международной торговли, возникающих ввиду существования разных систем, разного регулирования в разных странах. Главы, касающиеся рабочей силы и окружающей среды, посвящены производственным издержкам. В странах со строгими стандартами в сфере занятости и окружающей среды производственные издержки предприятий будут более высокими. Таким образом, предприятия в странах со слабыми стандартами станут более конкурентоспособными. За счет установления единых трудовых стандартов и стандартов охраны окружающей среды издержки предприятий не будут находиться под влиянием этих двух факторов. Главы, посвященные антимонопольной политике, государственным предприятиям и монополиям, малым и средним предприятиям, нацелены на устранение влияния государства, чтобы предприятия не оказались в невыгодном положении в конкурентной борьбе из-за наличия государственной поддержки.

В целях создания более справедливой среды для международной экономической и торговой конкуренции в ТТП также сделан акцент на концепции открытости, которая подразумевает открытый доступ к информации. Также в тексте соглашения о партнерстве упоминается прозрачность, под которой понимается то, что предоставляемая государством информация открыта не только для национальных, но и для иностранных предприятий, и не только для предприятий, но и для потребителей. В случае, когда государство гарантирует прозрачность, иностранные предприятия не упускают возможности справедливой конкуренции из-за недоступности информации. Таким образом, концепция открытости имеет важное значение для создания возможностей справедливой конкуренции и развивает свободную торговлю. ТТП уделяет большое внимание открытости и прозрачности. Слова «транспарентность» или «транспарентный» встречаются в полном тексте соглашения о ТТП 102 раза – в 21 главе из 31 (включая предисловие). Чаще всего эти слова встречаются (до 24 раз) в главе, посвященной государственным предприятиям и монополиям, что свидетельствует о том, что ТТП ожидает более прозрачной работы от государственных предприятий. Глава, посвященная транспарентности и противодействию коррупции, напрямую затрагивает вопросы прозрачности.

В дополнение к справедливости и открытости в ТТП также сделан акцент на непредвзятости при урегулировании споров государством. Концепция справедливости и открытости пытается обеспечить равные возможности конкуренции для компаний до начала и во время конкурентной борьбы. Тем не менее при возникновении спора в процессе конкурентной борьбы предприятия на иностранном рынке непредвзятость местных властей становится очень важной. С точки зрения объекта спора существуют два основных вида споров с участием иностранных предприятий в процессе конкуренции на локальных рынках. Один из них – спор с местными предприятиями, второй – спор

с местными властями. Если иностранное предприятие не удовлетворено решением спора, в который вовлечены национальные предприятия, оно может выразить несогласие с решением местных властей. Таким образом, эти два вида споров едины по своей природе, они оба касаются отношений между иностранными предприятиями и местным правительством. Помимо общепринятых механизмов решения споров, закрепленных в различных торговых соглашениях, такие главы, как «Регуляторная согласованность», «Административные и институциональные положения», поощряют правительства поддерживать непредвзятое отношение к местным и иностранным предприятиям. Посвященная инвестициям глава ТТП предоставляет иностранным инвесторам больше возможностей принуждения местных правительств к поддержанию непредвзятости. Инвесторы могут сразу начать процедуру рассмотрения спора с участием третьих лиц и с привлечением международного арбитража, без прохождения юридических процедур в принимающей стране.

(III) ТПП отражает запрос глобальных цепочек создания стоимости на изменения международных правил экономической деятельности и торговли

После 1990 г. глобальные цепочки создания стоимости стали преобладать в международном разделении труда [Baldwin, Lopez-Gonzalez, 2013; Johnson, Noguera, 2012]. Действующие правила ВТО в основном базируются на результатах Уругвайского раунда переговоров 1994 г. и не отражают эту тенденцию. В настоящее время концепция глобальных цепочек стоимости отражена во многих многосторонних региональных торговых соглашениях, и в ТТП она изложена наиболее детально. В главе «Конкурентоспособность и формирование условий для развития бизнеса» предлагается учреждение Комитета по конкурентоспособности и созданию условий для развития бизнеса в целях содействия развитию и расширению региональных цепочек поставок (цепочек создания добавленной стоимости).

(1) В рамках глобальных цепочек создания стоимости товары производятся в разных странах, что требует организации разных производственных процессов. Это предполагает, что товары пересекают границу несколько раз во время производственного процесса. Очевидно, в сравнении с традиционным режимом разделения труда в производственном процессе отдельной страны, продукт, произведенный с использованием глобальной цепочки создания стоимости, будет содержать дополнительные издержки, связанные с пересечением границ, которые будут расти по мере роста числа пересечений границ. Таким образом, при более низких тарифах издержки могут быть более высокими. Ввиду этого использование глобальных цепочек создания стоимости требует снижения тарифов на торговлю товарами до нуля. Согласно [Diakantoni, Hubert, 2014], после учета трансграничных издержек фактический тариф в каждой отрасли является намного более высоким, чем номинальный. Если номинальный тариф снижается до нуля, фактический тариф в каждой отрасли также существенно снижается. Для участников ТТП простой средний тариф режима наибольшего благоприятствования (РНБ) в настоящее время не является высоким. Даже самый высокий вьетнамский тариф составляет всего 10,58%, в то время как в других странах – участницах ТТП он не превышает 7%. Тем не менее, не считая того, что все продукты в Сингапуре облагаются нулевым тарифом, максимальная доля товаров с нулевыми тарифами среди всех товаров наблюдается в Брунее – 75,40%, в то время как в Чили значение этого показателя составляет менее 1%. В первый год после вступления в силу соглашения о ТТП тарифы на большинство продуктов будут снижены до нуля. Доля продуктов с нулевыми тарифами в Австралии, Брунее, Канаде, Чили, Сингапуре и США вырастет до 90%; в Японии, Малайзии и Перу – превысит 80%. В Мексике и Вьетнаме значения данного

показателя не достигнут таких высоких уровней, но все же составят 76,99 и 64,22% соответственно.

(2) Развитие глобальных цепочек создания стоимости требует распространения трансграничных правил до национального уровня. При традиционном разделении труда, т.е. в тех случаях, когда производство продуктов осуществляется одной страной и в производственный процесс не вовлекаются другие страны, необходимо обращать внимание лишь на трансграничные правила. В глобальных цепочках создания стоимости один продукт производится в разных странах. Для содействия производственным процессам внутренние правила стран следует ограничить. Очевидно, что ТТП в части внутренних правил имеет более обязательный характер, чем имеющиеся торговые соглашения, в особенности в отношении производственных процессов. Например, соответствующие правила в главе, посвященной инвестициям, нацелены на поддержку транснациональных корпораций в организации производства по всему миру; требование «пряжа вперед» в главе «Текстиль и одежда» нацелено на продвижение развития региональных цепочек создания стоимости среди участников ТТП.

Таблица 2. Средние тарифы участников ТТП и доля нулевых тарифов до и после внедрения ТТП, %

Участник ТТП	Простой средний тариф	Доля продуктов с нулевыми тарифами РНБ	Доля нулевых тарифов в первый год после внедрения ТТП
Австралия	2,87	46,19	93,04
Бруней	3,46	75,40	92,04
Канада	3,73	52,23	94,93
Чили	5,98	0,45	94,74
Япония	4,21	40,13	86,11
Малайзия	6,54	60,63	84,71
Мексика	6,84	56,12	76,99
Перу	5,12	52,92	80,04
Сингапур	0	99,92	100
США	4,32	36,42	92,96
Вьетнам	10,58	32,33	64,22

Примечание. Новая Зеландия временно исключена из таблицы, поскольку наблюдаются сложности с формированием ее плана тарифных уступок. Однако, поскольку уровни либерализации торговли в Новой Зеландии и Австралии схожи, несложно сделать вывод, что доля нулевых тарифов в Новой Зеландии составит до 90% после вступления в силу ТТП.

Источник: составлено авторами путем систематизации планов тарифных уступок в рамках ТТП.

(3) Развитие глобальных цепочек создания стоимости требует формулирования унифицированных стандартов. Когда продукт производится в разных странах, для эффективного соединения всех производственных процессов стандарты этих стран должны быть едиными. Тенденция к унификации неизбежна. Для развития единых стандартов ТТП содержит специальные приложения для определенных продуктов, таких как косметические средства, медицинские изделия, лекарственные препараты,

информационно-коммуникационные технологии, красное вино и очищенный спирт, расфасованные товары и пищевые добавки, сельскохозяйственные продукты и т.д. Этих приложений нет в предыдущих соглашениях.

(4) Глобальные цепочки создания стоимости требуют принятия во внимание уровня развития. Данные цепочки соединяют разные страны, и их развитие зависит от сбалансированного и скоординированного прогресса каждой страны. Когда некоторые страны обладают ограниченными возможностями участия в цепочках, они оказывают негативное влияние на прогресс всех региональных цепочек создания стоимости. Режим развития глобальных цепочек создания стоимости заставляет развитые страны принимать во внимание выгоды развивающихся стран. Таким образом, согласно главе ТТП об инвестициях, важно развивать способности менее развитых стран по участию в глобальных цепочках создания стоимости. ТТП является первым соглашением в США, содержащим главу об инвестициях. Для реализации целей экономического роста, устойчивого развития и борьбы с бедностью был создан Комитет по развитию, который помогает развивающимся странам использовать экономические возможности, создаваемые ТТП.

(III) ТТП учитывает преимущества транснациональных корпораций и малого и среднего бизнеса и ограничивает специальную государственную поддержку государственных предприятий

На конкурентных международных рынках предприятия можно разделить на два класса по их размеру: транснациональные корпорации (обычно крупные) и малый и средний бизнес (МСБ). Транснациональные корпорации способны организовать глобальное или региональное производство и продажи, т.е. сформировать глобальные цепочки создания стоимости, в то время как МСБ может осуществлять организацию лишь в пределах соответствующих стран и получать выгоду от участия в цепочках создания стоимости. Общим оппонентом и тех, и других компаний являются государственные предприятия, и как транснациональные корпорации, так и МСБ могут потерять выгоды от участия в глобальных цепочках из-за неоправданной государственной поддержки государственных предприятий. ТТП обращает внимание на интересы транснациональных корпораций и МСБ и содержит соответствующие главы, ограничивающие допустимое поведение государств и государственных предприятий.

Глава, посвященная временному въезду для бизнесменов, имеет прямое отношение к транснациональным корпорациям. Организация глобального производства транснациональными корпорациями предполагает существенный рост трансграничной деловой активности их сотрудников. В целях снижения обусловленных этим трансграничных издержек необходима соответствующая глава в соглашении для облегчения временного въезда бизнесменов. В приложении к данной главе каждый участник ТТП берет на себя обязательство по повышению прозрачности временного въезда для бизнесменов.

Глава, посвященная электронной коммерции, в основном нацелена на создание низкокзатратной, безопасной и надежной среды для предприятий и лиц в каждой стране ТТП, чтобы предприятия и отдельные лица могли использовать Интернет для ведения электронного бизнеса, расширения электронной коммерции и стимулирования соответствующих инноваций через развитие свободного, открытого, безопасного и стабильного Интернета. Таким образом, данная глава может способствовать созданию новых торговых и инвестиционных возможностей для стран, повышению занятости и продвижению экономического роста. В конечном счете она будет формировать условия для ввода транснациональных корпораций в среду «Интернет+» и для использова-

ния малыми и средними предприятиями Интернета в целях интеграции в глобальные цепочки создания стоимости. ТТП устанавливает более высокий стандарт электронной коммерции, чем существующие торговые соглашения, и его обязательная сила, очевидно, является более широкой.

В отличие от предыдущих соглашений, в ТТП сделан акцент на выгодах для МСБ. Инновационное развитие МСБ является центральным вопросом для всех экономик АТЭС. С 1994 г. в качестве одной из министерских конференций в рамках АТЭС ежегодно проводится министерская конференция по вопросам малого и среднего бизнеса, на которой поднимаются вопросы, относящиеся к продвижению МСБ. Тем не менее существующие торговые соглашения не обращают особого внимания на МСБ. В резюме соглашения ТТП, опубликованном Торговым представительством США, «малый и средний бизнес (МСБ)» упоминается более 15 раз, что отражает нацеленность ТТП на вовлечение МСБ в международную экономическую и торговую деятельность. В рамках многосторонних договоров соглашения о государственных закупках не затрагивают МСБ, поскольку в основном содействие оказывается выходу крупных предприятий на рынки иностранных государственных закупок, а МСБ не способны конкурировать за иностранный государственный заказ. Тем не менее глава ТТП «Государственные закупки» впервые обращает особое внимание на МСБ и продвигает его развитие, способствуя обмену информацией и созданию Комитета по МСБ.

Уделяя внимание транснациональным корпорациям и малым и средним компаниям, ТТП также уделяет внимание государственным предприятиям. Глава ТТП, посвященная государственным предприятиям, ограничивает недопустимое поведение этих организаций в сфере прямых субсидий, финансовых льгот, гарантий, монополий и вложения капитала в труднореализуемые активы, и гарантирует, что государственные предприятия должны работать на чисто коммерческих условиях и вести справедливую конкуренцию с частными компаниями. Ее основное содержание включает в себя: (1) недискриминирующее обращение и коммерческие интересы; это означает, что государственные предприятия должны осуществлять свою деятельность исключительно на коммерческих основах и вести справедливую конкурентную борьбу с иностранными и частными предприятиями; (2) некоммерческую помощь, которая не предполагает коммерческих интересов в коммерческих закупках и продажах государственных предприятий в странах – участницах ТТП, если это не противоречит целям оказания государственных услуг; (3) транспарентность, которая требует устранения финансовых льгот для государственных предприятий и отмены преференций для них в сфере государственных закупок, а также гарантирует прозрачность информации о государственных предприятиях, в том числе в части коммерческого содержания, финансовой отчетности и т.д.; (4) освобождения и исключения, которые предусматривают привилегии для некоторых государственных организаций; например, Фонд национального благосостояния Малайзии пользуется двухлетним освобождением от споров, Сингапурская инвестиционная компания Temasek Holdings и Правительственная инвестиционная корпорация Сингапура также имеют некоторые привилегии.

(IV) ТТП сосредоточено на интересах США и уделяет внимание интересам других участников ТТП

Как упоминалось ранее, правила ТТП отражают международные экономические и торговые концепции США и объективно используют преимущества США. Многие положения текста соглашения переносят американские внутренние законы и нормы регулирования на международный уровень. Они легко принимаются США, но часто представляют собой серьезные вызовы для других участников. Для достижения кон-

сенсуса в переговорах ТТП также уделяет внимание интересам других участников партнерства, что отражено в главе «Исключения» и в приложениях. Различные главы документа также содержат специальные положения для отдельных участников ТТП. Такие главы включают в себя «Торговлю товарами», «Инвестиции», «Трансграничную торговлю услугами», «Финансовые услуги», «Временный въезд для бизнесменов», «Государственные закупки», «Государственные предприятия», «Интеллектуальную собственность», «Исключения» и т.д. Например, в приложениях к главе «Торговля товарами» для разных стран предусмотрено разное содержание. Для таких участников ТТП, как Австралия, Бруней, Чили, Новая Зеландия, Перу и Сингапур, прописаны лишь общие указания и планы упразднения тарифов, в то время как для Канады, Японии, Малайзии, Мексики, США и Вьетнама также предусмотрены прочие приложения, такие как тарифные квоты, меры защиты сельского хозяйства, различия в ставках таможенных пошлин, торговля транспортными средствами, скидки на импортные пошлины и т.д. Кроме того, для разных стран предусмотрен разный переходный период, например, для США предусмотрен самый длительный переходный период (30 лет), а для Австралии данный период составляет всего четыре года.

Общее влияние ТТП на Китай

(I) ТТП станет причиной переориентации торговых потоков

В краткосрочной перспективе после внедрения ТТП следует ожидать переориентации торговых потоков Китая, однако этот эффект является контролируемым. Согласно табл. 2, в результате имплементации ТТП доля нулевых тарифов в большинстве стран-участниц превысит 80%. В то же время многие положения окажут негативное влияние на страны за пределами региона, например, меры таможенного администрирования и содействия торговле, жесткие санитарные и фитосанитарные стандарты, стандарты интеллектуальной собственности, правила происхождения текстиля и одежды и т.д. В соответствии с результатами, полученными с помощью основных имитационных моделей для Китая и других стран, большинство тарифных снижений, установленных этими моделями, является более высоким, чем реально отражено в тексте. Согласно результатам моделирования, в краткосрочном периоде влияние ТТП на экономику Китая будет эквивалентно 0,1–0,3% ВВП, что следует считать приемлемым. Тем не менее требуется дальнейший сравнительный анализ полученных в результате моделирования количественных результатов и реальных значений показателей.

Китай подписал соглашения о свободной торговле с восемью участниками ТТП, помимо США, Японии, Канады и Мексики. Эти соглашения компенсируют эффект изменения торговых потоков, который возникнет в результате внедрения ТТП. Согласно опубликованному тексту ТТП, тарифы будут постепенно устраняться участниками ТТП. Для некоторых отраслей, таких как транспортные средства, импортированные США из Японии, предусмотрен переходный период до тридцати лет. Учитывая это, в краткосрочном периоде эффект изменения торговых потоков не будет существенным.

Тем не менее изменение торговых потоков, которое будет вызвано ТТП, станет оказывать влияние на Китай и побуждать его к трансформации и развитию торговли. ТТП предоставляет новые конкурентные преимущества для своих развивающихся участников в производственных отраслях нижнего ценового предела. Китайские производственные и прочие отрасли верхнего ценового предела вынуждены бороться с аналогичными отраслями из других стран. Таким образом, производственная отрасль Китая в настоящее время сталкивается с новыми вызовами. На рынках развитых

стран, таких как США, китайские трудоемкие товары сталкиваются с конкуренцией со стороны развивающихся стран, таких как Вьетнам; на рынках других участников ТТП из АТР производственная отрасль США будет увеличивать свою долю. После финансового кризиса США стали уделять больше внимания производственным отраслям. В период с 2009 по 2014 г. вклад американского экспорта был эквивалентен лишь одной трети американской экономики. Ввиду мер, которые будут предприняты странами ТТП, таких как снижение тарифов, снижение субсидирования экспорта сельскохозяйственных продуктов, существенный объем американских производственных товаров, сельскохозяйственных продуктов и природных ресурсов будет экспортироваться в другие страны – участницы ТТП АТР, и Китай попадет под растущее давление на рынках АТР.

(II) ТТП вызовет переориентацию инвестиционных потоков Китая и повлияет на перестройку модели цепочек создания стоимости в АТР

Положения ТТП в сфере инвестиций нацелены на создание стабильной, прозрачной, предсказуемой и недискриминационной среды для инвесторов стран – участниц ТТП в целях осуществления иностранных инвестиций. Улучшение инвестиционного климата участников ТТП в некоторой степени повлечет за собой изменение инвестиционных потоков, которое отразится на Китае. В частности, могут появиться стимулы к переносу трудоемких отраслей Китая в страны Юго-Восточной Азии, являющиеся участницами ТТП. Тем не менее эти изменения в некоторой степени согласуются с промышленной модернизацией и развитием Китая. Более того, на иностранные инвестиции будут оказывать влияние такие факторы, как рыночный потенциал, стоимость рабочей силы, государственная политика и т.д. В общем влияние ТТП на инвестиционные потоки Китая является контролируемым.

Следует уделить больше внимания влиянию ТТП на существующие цепочки создания стоимости в АТР. Глобальное производство и торговля перешли от традиционной модели, сосредоточенной на конечных продуктах, к модели, сосредоточенной на цепочках создания стоимости. Глава ТТП, посвященная правилам определения страны происхождения, четко дает понять, что ее целью является «продвижение региональных цепочек предложения и обеспечение того, что страны ТТП, а не страны, находящиеся за пределами соглашения, являются основными бенефициарами» документа. Данная глава предусматривает региональные правила в отношении правил происхождения. Иными словами, с сырьем из одной страны – участницы ТТП следует обращаться так же, как с такими же сырьевыми материалами из любой другой страны ТТП, если эти материалы используются для производства товаров в одной из стран ТТП. Эти положения продвигают интеграцию производственных и торговых цепочек среди участников соглашения и являются благоприятными для формирования единого и интегрированного Азиатско-Тихоокеанского рынка. В настоящее время двумя центрами Азиатско-Тихоокеанских цепочек создания стоимости являются Китай и США, Япония – второстепенный центр. В АТР китайско-американские экономические и торговые отношения имеют первостепенное значение, что соединяет страны АТР в сложную сеть цепочек создания стоимости. Исключение Китая из ТТП разорвет существующую в АТР производственную сеть. Высокие стандарты XXI в., представленные предложенными внутривосточными правилами в ТТП, представляют собой институциональный фундамент новой региональной производственной сети. Китаю следует ускорить создание Зоны свободной торговли в Азиатско-Тихоокеанском регионе и избегать своей маргинализации в процессе перестройки производственной сети АТР. С точки зрения

отдельных отраслей в главе ТТП «Текстиль и одежда» предлагается требование «пряжа вперед», означающее, что участник ТТП должен использовать пряжу и ткани из своего региона. Это требование внесено в целях стимулирования предложения и инвестиций внутри региона. Только при производстве продуктов из списка «дефицитных продуктов» предусмотрено использование конкретных волокон и тканей, поставляемых в качестве сырья странами, не входящими в ТТП. Эти положения окажут влияние на экспорт производимых в Китае волокон и тканей. Кроме того, положения главы «Трансграничная торговля услугами», касающиеся государственных предприятий, ограничат экспансию китайских компаний на международных рынках; положения об интеллектуальной собственности, увеличат производственные издержки китайских предприятий и повлияют на их переход в более высокую категорию в цепочках создания стоимости. Также существенно возрастет защита фармацевтических патентов. Все это повлияет на позиции китайских предприятий на международной арене.

(II) ТТП окажет влияние на промышленное развитие, работу рынков и на системы управления в Китае

В долгосрочной перспективе через влияние на конкурентную среду, установление новых технических стандартов для традиционных отраслей и новых правил для развивающихся отраслей ТТП будет оказывать влияние на промышленное развитие, работу рынков и систему управления в Китае.

В целях продвижения экономического и торгового развития участников соглашения о ТТП предлагает правила, основанные на высоких стандартах, для формирования новой среды рыночной конкуренции. Например, документ предлагает более простые и четкие меры содействия торговле в целях повышения эффективности работы таможни, а также в целях стимулирования коммерческого развития МСБ. В документе рассматриваются лучшие практики в торговом посредничестве, что повышает прозрачность посредничества и легитимность его процедур, а также облегчает временный въезд для бизнесменов. В отношении санитарных и фитосанитарных мер соглашение устанавливает научно обоснованные новые стандарты и высокие требования к безопасности продуктов питания и т.д. В сфере технических барьеров в торговле оно предлагает новые стандарты, в том числе специфические нормы для таких товаров, как косметические средства, медицинские изделия, лекарственные препараты, информационно-коммуникационные технологии и т.д. Кроме того, в нем оговариваются более высокие требования к конкурентной среде, с которыми сталкивается Китай в отношении сквозных вопросов, таких как интеллектуальная собственность, рабочая сила, окружающая среда и т.д.

ТТП формирует новую систему правил для отрасли услуг и развивающихся отраслей, таких как трансграничная торговля услугами, финансовые услуги, телекоммуникации, электронная коммерция и т.д. Все это устанавливает высокие стандарты для участия Китая в конкуренции в глобальной отрасли услуг. В отношении новых и развивающихся отраслей стандарты ТТП устанавливаются в зависимости от уровня развития стран. Будучи важной страной в развитии мировой электронной коммерции, в особенности будучи большой страной с точки зрения трансграничного потребления, Китай должен усилить свой голос в формировании правил для этих отраслей.

ТТП распространяет некоторые национальные меры политики, которые прежде находились под управлением отдельных стран, на весь регион; примеры можно найти в главах о государственных предприятиях и монополиях, регуляторной согласованности и т.д. Цель этих правил заключается в использовании системы внутренних мер поли-

тики в развитых странах, таких как США, для ограничения операций и действий надзорных органов других стран, чтобы сформировать единую деловую среду и рыночные стандарты, а также транслировать ценности США. После того как границы действия этих правил будут расширены до международного уровня, они будут оказывать огромное влияние на операции китайских предприятий и надзорную деятельность государства.

Учитывая изложенное выше, влияние традиционной переориентации торговых потоков в результате создания ТТП на китайскую экономику является контролируемым, в то время как исключение Китая из ТТП разорвет существующую в АТР производственную сеть. В долгосрочном периоде новые стандарты XXI в., предлагаемые ТТП, будут оказывать влияние на промышленное развитие, работу рынков и системы управления в Китае. ТТП представляет интересы развитых стран; развивающиеся страны и страны с переходной экономикой должны добиваться формирования новых правил торговли и инвестиций в целях повышения инклюзивности глобальных цепочек создания стоимости.

Литература

Baldwin R., Lopez-Gonzalez J. (2013) Supply-Chain Trade: A Portrait of Global Patterns and Several Testable Hypotheses // NBER Working Paper. No. 18957.

Diakantoni A., Hubert E. (2014) Trade in Tasks, Tariff Policy and Effective Protection Rates // WTO Staff Working Paper ERSD-2014-22.

Dong Y. (2014) Development Tendency of Global Trade Rules and China's Opportunities // International Economic Review (In Chinese Version). No. 1. P. 45–64.

Dong Y., Feng W., Qiu W. (2009) Deeper Integration: New Trend in the Strategies for China's Free Trade Area // Contemporary Asia-Pacific Studies (In Chinese Version). No. 4. P. 111–137.

Johnson R.C., Noguera G. (2012) Fragmentation and Trade in Value Added over Four Decades // NBER Working Paper. No. 18186.

Ni J. (2009) Unfair "Fair Trade" // China-Today Forum (In Chinese Version). No. 1. P. 29–31.

Unveiling the Trans-Pacific Partnership: An Analysis of the Full Text

Y. Dong, Q. Su

Yan Dong – PhD, Director and Senior Fellow, Department of International Trade, Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Sciences; 5 Jianguomennei St., Dongcheng District, Beijing, China; E-mail: dongyan@cass.org.cn

Qingyi Su – Senior Research Fellow, Department of International Trade, Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Sciences; 5 Jianguomennei St., Dongcheng District, Beijing, China; E-mail: suqy@cass.org.cn

Abstract

This article systematically analyzes the full text of the Trans-Pacific Partnership (TPP) from the perspectives of breadth, depth and new concepts. First, by comparing it to free trade agreements (FTAs) that the United States has signed with economies in the Asia-Pacific region and FTAs other economies have signed in the region, it assesses the extension of the TPP text's chapters. Second, it classifies those chapters into four categories: deepening traditional topics, deeper integration, new topics and other institutional topics. Third, the article summarizes four new concepts based on an analysis of the text: to generalize the U.S. idea of international trade and investment rules, to respond to the demand for change in global value chains on global trade governance, to consider the interests of multinational corporations and small and medium-sized enterprises, and to prioritize U.S. interests while taking into account other members' interests. Finally, the article analyzes the comprehensive impact of TPP rules on China.

Key words: Trans-Pacific Partnership; free trade agreement; trade rules; Asia-Pacific; United States; China; global value chains

References

- Baldwin R., Lopez-Gonzalez J. (2013) Supply-Chain Trade: A Portrait of Global Patterns and Several Testable Hypotheses. *NBER Working Paper*, no 18957.
- Diakantoni A., Hubert E. (2014) Trade in Tasks, Tariff Policy and Effective Protection Rates. *WTO Staff Working Paper ERSD-2014-22*.
- Dong Y. (2014) Development Tendency of Global Trade Rules and China's Opportunities. *International Economic Review (In Chinese Version)*, no 1, pp. 45–64.
- Dong Y., Feng W., Qiu W. (2009) Deeper Integration: New Trend in the Strategies for China's Free Trade Area. *Contemporary Asia-Pacific Studies (In Chinese Version)*, no 4, pp. 111–137.
- Johnson R.C., Noguera G. (2012) Fragmentation and Trade in Value Added over Four Decades. *NBER Working Paper*, no 18186.
- Ni J. (2009) Unfair "Fair Trade". *China-Today Forum (In Chinese Version)*, no 1, pp. 29–31.

Политика Южной Кореи в сфере торговли и стратегия страны в отношении региональных и глобальных инициатив экономической интеграции на примере Всеобъемлющего регионального экономического партнерства (ВРЭП) и Транстихоокеанского партнерства (ТТП)¹

С.Ч. Пак

Пак Санг-Чул – профессор Высшей школы наукоемких технологий и энергетики, Политехнический университет Республики Корея; 2121 Jeongwang-Dong, Siheung-City, Kyonggi-Do, 429-793, Korea; E-mail: scpark@kpu.ac.kr

Начиная с 1960-х годов Южная Корея развивается быстрыми темпами. Страна является одним из четырех «азиатских тигров», образцовой моделью для развивающихся экономик. Южная Корея продемонстрировала миру, что развивающаяся страна может обеспечить быстрый рост своей экономики и стать индустриальной державой. Стратегия развития страны преимущественно опиралась на экспортно ориентированную торговую политику. В результате объем торговли страны вырос с 1 млрд долл. США в 1966 г. до 1 трлн долл. США в 2011 г., т.е. в 1000 раз за пять десятилетий. С 2011 г. Корея стала одной из семи стран, объем торговли которых превышает 1 трлн долл. США. Однако на протяжении рассматриваемого периода в экономике Кореи наблюдались не только позитивные, но и кризисные тенденции. Страна столкнулась с рядом серьезных экономических кризисов, таких как Азиатский финансовый кризис 1997 г. и глобальный финансовый кризис 2008 г. Экономика оставалась крайне уязвимой перед внешними экономическими условиями, хотя после глобального финансового кризиса она в определенной степени укрепилась. В ходе двух экономических кризисов правительство страны реализовывало продуманную торговую политику и стратегические подходы, для того чтобы улучшить структуру производства и повысить конкурентоспособность страны на глобальных рынках.

В данной статье рассматривается торговая политика Южной Кореи и стратегия страны на протяжении последних пяти десятилетий и их вклад в развитие национальной экономики. Также в статье изучается вопрос о том, как правительство определило стратегические ориентиры в Азии и Азиатско-Тихоокеанском регионе. Правительство страны рассматривает два мегасоглашения о свободной торговле (ССТ) (ВРЭП и ТТП) как новые возможности для дальнейшего развития Кореи. Вследствие этого автор полагает важным проанализировать данные региональные ССТ, чтобы страна могла извлечь из них максимальную выгоду.

Ключевые слова: торговая политика; стратегия развития; соглашение о свободной торговле (ССТ); Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство (ВРЭП); Транстихоокеанское партнерство (ТТП)

¹ Статья поступила в редакцию в июне 2016 г.

Данная работа выполнена при поддержке Национального исследовательского фонда при Правительстве Кореи (NRF 2015S1A3A2046684).

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

Введение

В 2014 г. Корея занимала 5-е место по объему экспорта и 6-е место по объему импорта в мире, причем в период с 1995 по 2014 г. наблюдался значительный рост экспорта: с 29 до 54% ВВП. Подобные быстрые темпы роста экспорта способствовали переходу Республики Корея от страны с низким уровнем дохода к промышленно развитой экономике менее чем за 50 лет. Объем торговли в 2011 г. превысил 1 трлн долл. США. С этого момента Корея присоединилась к группе стран с объемом торговли более 1 трлн долл. США наряду с Китаем, США, Германией, Японией, Великобританией, Францией, Италией и Нидерландами. Страна стала 9-й в мировой торговле [WTO, 2015].

Подобный успех определили четыре фактора. Во-первых, Корея обеспечила благоприятные условия для ведения бизнеса, прежде всего за счет сдерживания налоговой нагрузки, которая является одной из самых низких среди стран ОЭСР. Во-вторых, начиная с 1960-х годов правительство реализовывало продуманную политику по продвижению экспорта, признавая его важность, в то время как многие развивающиеся страны в своих стратегиях развития опирались на импортозамещение. Рассматривая экспорт в качестве одного из драйверов роста, Корея была активно вовлечена в переговоры о заключении соглашений о свободной торговле (ССТ) с развитыми и развивающимися странами. В-третьих, Корея смогла воспользоваться соседством с Японией и Китаем, привлекая японские инвестиции и инвестируя в китайский рынок. Не менее важно, что Корея диверсифицировала свое присутствие на глобальных рынках [World Bank, 2010, 2012]. В 2009 г., сразу после глобального финансового кризиса, Китай обеспечивал свыше 85% роста экспорта Кореи. А в 2014 г. 25,4% корейского экспорта направлялось в Китай, 12,3% – в США, 9,1% – в ЕС и 5,6% – в Японию. Диверсификация рынков и экспортируемых товаров позволила Кореи выйти на первое место по темпам роста экспорта среди стран ОЭСР в 2009 г.² [European Commission, 2016].

В 1960–1970-е годы правительство Кореи реализовало торговую и промышленную политику, направленную на стимулирование роста экспорта [Frank et al., 1975]. На протяжении 1980-х годов правительство перешло от политики, направляемой государством, к политике, опирающейся на либерализацию и конкуренцию. Кроме того, в начале 1990-х годов правительство страны усилило работу по обеспечению открытости рынка, дерегуляции и свободы торговли. В 2000-е годы национальная политика Кореи также опиралась на принципы открытости рынка и содействия конкуренции и была направлена на ускорение торговой либерализации, в том числе посредством заключения соглашений о свободной торговле с развивающимися и развитыми экономиками мира [Noland, 2007; Todaro, Smith, 2012]. В результате начиная с 2000-х годов Корея более активно, чем какая-либо другая страна в мире, стала заключать соглашения о свободной торговле, которые легли в основу ее внешнеторговой политики [Lee, 2012; Solis, 2013].

В действительности политика Кореи в отношении соглашений о свободной торговле изначально была ответом на быстрое распространение преференциальных торговых соглашений в мире. Торговые переговоры страны опирались на оборонную стратегию, направленную на ограничение открытости рынка в чувствительных секторах промышленности. Впоследствии изменение политики Кореи в отношении соглашений о свободной торговле в сторону амбициозной торговой стратегии, включающей работу с крупнейшими экономическими партнерами, минимизацию недопущений

² Korea International Trade Association. Режим доступа: <http://stat.kita.net/stat/world/major/KoreaStats06.screen> (дата обращения: 20.10.2016).

и устранение нетарифных барьеров, было обусловлено институциональными изменениями в подходах к торговой политике, произошедшими в начале XXI в. Передача вопросов торговой политики Министерству иностранных дел и торговли (MOFAT)³ и эффективная координация работы министерств позволили Республике Корея стать центром международной торговли. В то же время торговая политика оставалась крайне чувствительным вопросом, и правительство страны делало все возможное для обеспечения большей инклюзивности, транспарентности и развития эффективной системы поддержки для секторов, находящихся в наименее благоприятных условиях.

После заключения соглашений о свободной торговле с тремя крупнейшими экономиками – США, Китаем и ЕС – Корея столкнулась с новой дилеммой: выбором между двумя мегаблоками – Всеобъемлющим региональным экономическим партнерством (ВРЭП) и Транстихоокеанским партнерством (ТТП). Начало эры мегаторговых блоков может, с одной стороны, создать новые вызовы, а с другой – открыть для страны новые возможности, учитывая все более интенсивное усиление интеграции торговой системы Кореи на региональном и глобальном уровне. Кроме того, противостояние экономических супердержав – США и Китая – в Азии и Азиатско-Тихоокеанском регионе может привести к негативным последствиям. В результате вопрос присоединения к мегаблокам стал одним из главных вопросов внешнеэкономической и торговой политики Кореи.

Данная статья опирается на практический подход к стратегии и политическому анализу в отличие от изучения теорий и концепций глобальной торговли. Основная задача, которую ставят перед собой авторы статьи, состоит в том, чтобы понять, каким образом Республика Корея использовала торговые стратегии в качестве инструментов обеспечения экономического роста. Авторы задаются вопросом, какую роль сыграла торговая политика в устранении последствий глобального финансового кризиса 2008 г. и кризиса суверенного долга ЕС 2011 г. Кроме того, в статье исследуется, какие стратегии реализовывало правительство страны для обеспечения экономического роста в период после глобального финансового кризиса. Наконец, что не менее важно, в статье предпринята попытка найти ответ на вопрос о том, как страна может извлечь максимальную выгоду в своем выборе между ВРЭП и ТТП.

Тенденции развития глобальной торговли после глобального финансового кризиса

История вопроса

Глобальный финансовый кризис 2008 г. оказал серьезное негативное влияние на мировую экономику. Международный валютный фонд (МВФ) прогнозировал, что глобальная экономическая активность снизится до 0,5–1% в 2009 г., тем самым продемонстрировав самый низкий показатель мирового экономического роста за последние 60 лет. В большинстве стран мира наблюдался одновременный экономический спад. Развитые экономики Северной Америки, ЕС и Япония вступили в фазу рецессии, а в развивающихся странах наблюдалось значительное снижение темпов экономического роста. На фондовых рынках подобный спад экономической активности был оценен в триллионы долларов США убытков, а резкое ограничение кредитов повлияло не

³ MOFAT отвечало за вопросы торговой политики в период правительственного срока Ро Мо Хуна (2003–2008) и Ли Мён Бака (2008–2013). Новое правительство Пак Кын Хе в 2013 г. передало торговую политику в ведение Министерства торговли, промышленности и энергетики (MOTIE).

только на домохозяйства и международный бизнес, но также на мировую торговлю и нефтепоисковые работы [IMF, 2010; Nanto, 2009].

Глобальный финансовый кризис оказал негативное воздействие на мировой рынок труда. Международная организация труда (МОТ) сообщала, что число безработных в 2008 г. выросло до 14 млн человек после четырех лет последовательного снижения мировой безработицы. Более того, прогнозировалось, что число безработных может вырасти по крайней мере до 38 млн человек к концу 2009 г. из-за продолжения финансового кризиса [ILO, 2009]. Глобальный финансовый кризис в значительной степени повлиял на экспорт товаров и услуг. Экспорт товаров и услуг обеспечивает валютный резерв для стран-экспортеров, который позволяет им расплачиваться за импорт и выплачивать внешний долг. Торговый дефицит обычно снижает стоимость валюты в стране с дефицитом платежного баланса, что приводит к увеличению стоимости долга для правительств, бизнеса и домохозяйств, выплачивающих кредиты в иностранной валюте. В феврале 2009 г. по сравнению с предыдущим годом экспорт в развитых странах и странах с формирующейся экономикой, по оценкам специалистов, снизился почти на 25%, а в развивающихся экономиках — более чем на треть. Это стало исторической точкой в падении объема торговли, которое привело к сокращению международной торговли, более низким темпам глобального экономического роста и увеличению бедности во всем мире. Данная негативная тенденция начала меняться в лучшую сторону в 2010 г. благодаря реализации нетрадиционной монетарной политики в крупнейших экономиках. Тенденция продолжалась недолго. С 2011 г. темпы роста торговли и ВВП были ниже, чем средний темп роста экспорта и ВВП в 2007–2014 гг. [Nanto, 2009; WTO, 2015] (рис. 1).

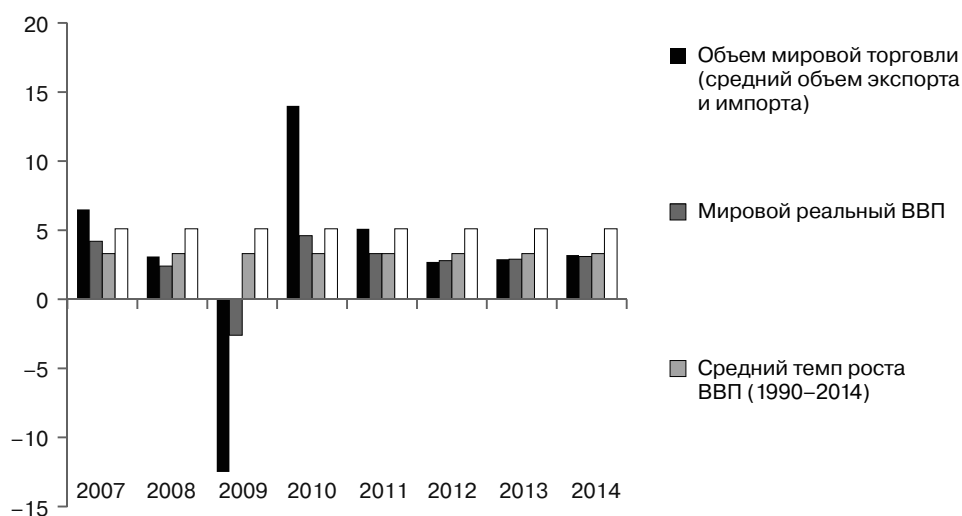


Рис. 1. Глобальные тенденции роста мировой торговли и ВВП, 2007–2014 гг., %

Источник: [WTO, 2015].

Тенденции развития глобальной торговли

Глобальный финансовый кризис усилил антиглобализационные настроения и привел к появлению противников либерализации торговли, опирающихся на неоли-

берализм. В этих условиях многие страны стали стремиться к сокращению импорта и введению иных торговых ограничений. В результате лидеры и министры финансов и главы центральных банков стран – членов «Группы двадцати» согласились противодействовать протекционизму во всех его формах и поддерживать открытую торговлю. Несмотря на конкретное политическое и экономическое обязательство ведущих экономик мира, Всемирная торговая организация (ВТО) отметила тенденцию увеличения торгового протекционизма в результате усиливающегося глобального экономического кризиса. В наиболее тяжелый период кризиса – с сентября 2008 г. по март 2009 г. – 23 страны ввели 85 новых торговых мер [WTO, 2009]. В большинстве случаев принятые меры носили ограничительный характер, однако некоторые из них соответствовали принципам торговой либерализации. Наибольшее число мер было введено Индией, ЕС, Китаем, Индонезией и Россией. Несложно заметить, что введенные меры имели своей целью повысить стоимость лицензий на импорт, торговые пошлины, дополнительные сборы и т.д. Кроме того, выросло число антидемпинговых расследований [Ahearn, 2009; Nanto, 2009].

В действительности протекционизм, или политика «разори соседа», основанная на монетарной политике, ограничивался правилами ВТО. Несмотря на наличие подобной системы регулирования, основанной на правилах и обязательствах в рамках ВТО, наблюдалась отчетливая тенденция к повышению тарифов среди стран – членов ВТО до такого высокого уровня, что мировая торговля могла снизиться на более чем 8%, а глобальное благосостояние – на более чем 350 млрд долл. США [WTO, 2009]. По этой причине ведущие экономики мира попытались придерживаться правил ВТО, чтобы предотвратить повторение Великой депрессии 1930-х годов, когда распространение протекционистских торговых мер привело к глобальному экономическому спаду [UNCTAD, 2010].

В разгар глобального финансового кризиса все лидеры стран – членов «Группы двадцати» подчеркивали, что завершение Дохинского раунда переговоров может сыграть ключевую роль для развития мировой экономики. С учетом этого на саммите в Вашингтоне в 2008 г. лидеры «двадцатки» обязались договориться об условиях, которые приведут к успешной реализации Дохинской повестки дня в области развития с амбициозными и сбалансированными результатами⁴. В ходе последующих саммитов «Группы двадцати» и других международных встреч это обязательство продолжало сохраняться. Однако, к сожалению, завершение реализации Дохинской повестки дня в области развития затянулось до декабря 2013 г. Наконец, в декабре 2013 г. министры стран – членов ВТО смогли согласовать Балийский пакет, который ознаменовал собой первое многостороннее торговое соглашение, одобренное членами ВТО, с момента создания организации в 1995 г. Итоговое соглашение включает три блока: упрощение условий торговли, ряд сельскохозяйственных вопросов и ряд положений в сфере развития [Bendini, 2013].

Вследствие долгого процесса согласования Дохинской повестки дня в области развития число двусторонних и региональных соглашений о свободной торговле в период с 2005 по 2010 г. значительно увеличилось. В 2013 г. число двусторонних и региональных соглашений о свободной торговле, нотифицированных в ВТО, составило 546. Причем, согласно докладу ВТО, 241 вступило в силу, в то время как в отношении 305 велось

⁴ Декларация саммита «Группы двадцати» по финансовым рынкам и мировой экономике. Вашингтон, ноябрь 2008 г.

переговоры⁵. Данная тенденция показывает, что глобальное бизнес-сообщество рассматривало двусторонние и региональные соглашения о свободной торговле как более эффективные механизмы открытия рынка, нежели многосторонние торговые переговоры. ЕС и США являются ключевыми игроками в двусторонних и региональных ССТ, за ними следуют страны Восточной и Южной Азии. ЕС является участником 27 ССТ, 17 из которых вступили в силу после 2000 г., США – 9 двусторонних ССТ, восемь из которых вступили в силу после 2000 г. В Восточной и Южной Азии большое число ССТ находятся в стадии переговоров. Ведущие страны и страны с формирующейся экономикой региона, такие как Китай, Индия, Япония и Корея, вовлечены в переговоры о ССТ друг с другом, которые в случае их завершения в значительной степени повлияют не только на регион, но и на всю мировую экономику. Кроме того, в Азиатско-Тихоокеанском регионе сформировались два мегасоглашения, конкурирующих друг с другом: Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство и Транстихоокеанское партнерство. Первое было инициировано Китаем, формирование второго осуществлялось под руководством США. Оба мегасоглашения начнут действовать в ближайшем будущем. Это означает, что процесс заключения двусторонних и региональных ССТ продолжается в силу их эффективности, несмотря на согласование Дохинской повестки дня в области развития в 2013 г. [UNCTAD, 2010; Basu Das, 2013].

Существуют четыре основные причины, обусловившие недавнее увеличение числа двусторонних и региональных ССТ. Во-первых, они направлены на реализацию практических задач. ССТ может быть более выгодным, чем многостороннее торговое соглашение, поскольку страны, которые заключают ССТ, могут исключить из него чувствительные промышленные сектора. Более того, страны могут выбирать партнеров по соглашению, и существует возможность адаптации текста соглашения в соответствии со специфическими потребностями стран-участниц.

Во-вторых, увеличение числа ССТ было обусловлено распространением, прежде всего в странах Азии, концепции конкурентной либерализации. В практическом плане одно масштабное ССТ, открывающее рынок, может изменить торговую политику страны как в отношении секторов, конкурентных импорту, так и экспортеров, что может позволить правительствам снизить внутренние тарифы в обмен на открытие рынков в странах-партнерах. В основе концепции конкурентной либерализации лежит принцип взаимной выгоды. Таким образом, конкурентная либерализация приносит большие результаты в рамках ССТ, нежели в рамках многосторонних соглашений. Кроме того, открытие рынков партнерами по ССТ более прозрачное и быстрое, нежели в случае многосторонних торговых соглашений, особенно если в них участвуют такие крупные торговые партнеры, как Китай и Индия [Bergsten, 1997; Baldwin, 2006].

В-третьих, развивающиеся страны могут рассматривать ССТ как подходящий механизм для привлечения прямых иностранных инвестиций (ПИИ) не только из стран – партнеров по ССТ, но и других крупнейших экономик, не участвующих в ССТ [UNCTAD, 2010].

Что не менее важно, ССТ может сыграть важную роль в процессе регулирования торговли и инвестиций между партнерами, что стимулирует процессы региональной интеграции в регионе Восточной Азии. Восточноазиатские ССТ систематизируют интегрированные производственные сети, уже действующие в регионе, которые уже связаны за счет расширения потоков межрегиональной торговли и инвестиций. Это означает, что результаты региональной интеграции отчетливо прослеживаются на рынках,

⁵ The World Trade Report 2013. Режим доступа: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/world_trade_report13_e.pdf (дата обращения: 08.11.2016).

а правительства стран-партнеров признают это и содействуют дальнейшей эволюции подобных соглашений [Hufbauer, Schott, 2007].

Распространение двусторонних и региональных ССТ определило новые тенденции в международной торговле. Вопрос о том, могут ли новые условия торговли нарушить справедливую и отвечающую интересам всех сторон многостороннюю торговую систему или нет, все еще обсуждается. По сравнению с регионализмом 1990-х годов, основанным на укреплении торговых блоков, таких как ЕС и Североамериканская зона свободной торговли (НАФТА), новый регионализм 2000-х годов имеет иную структуру. Первый характеризовался наличием региональных ССТ, в то время как второй – большим числом двусторонних ССТ. В результате почти все страны – члены ВТО стали участниками одного или более ССТ. Вследствие этого принцип страны, пользующейся режимом наибольшего благоприятствования в ВТО, постепенно стал исключением, нежели правилом [UNCTAD, 2010].

Начиная с 2013 г., когда большинство стран заключили двусторонние ССТ, в Азиатско-Тихоокеанском регионе можно наблюдать новую тенденцию. Две крупнейшие экономики (G-2) инициировали мегасоглашение, для того чтобы укрепить свои экономические интересы, поскольку регион обладает наибольшим потенциалом быстрого экономического роста в мире на ближайшие два десятилетия. В двух мегасоглашениях участвует множество стран, а потенциальные страны-участницы определили свои собственные экономические интересы. Корея не является исключением.

Стратегия Кореи в сфере торговой политики

Выработка торговой политики

На протяжении 1950-х годов политика экономического развития страны опиралась на импортозамещающую индустриализацию. Такая политика помогла защитить национальные отрасли промышленности, ориентированные на импортозамещение. Однако в то же время она препятствовала росту экспорта. Политика, ориентированная на развитие экспорта, начала реализовываться в 1960-е годы, когда в стране установился военный режим. Переход от политики импортозамещающей индустриализации к политике экономического развития, стимулируемого экспортом, стал существенным шагом. Хотя правительство страны изменило свою торговую политику, общий объем экспорта в 1966 г. насчитывал только 1 млрд долл. США, поскольку основные статьи экспорта составляли преимущественно сырьевые товары и товары легкой промышленности. На протяжении 1970-х годов правительство стало развивать тяжелую и химическую промышленность с целью увеличения объема экспорта. Правительство оказывало поддержку данным промышленным секторам, а также крупным компаниям, таким как Samsung и Hyundai, которые принимали участие в выработке политики и стали на тот момент конгломератами. Подобная политика представляла особый корейский подход к корпоратизму между правительством и частными компаниями и привела к высоким темпам экономического роста, а впоследствии легла в основу японской модели [Park, 1997, 2000; Park, Lee, 2004; Sakong, Koh, 2010].

В 1980-х годах правительство реализовывало политику всеобъемлющей либерализации, включая Пятилетний план по либерализации импорта (1983–1988 гг.). Благодаря реализации плана средний показатель импортных тарифов снизился с 23,7% в 1983 г. до 18,1% в 1988 г. В результате за тот же период показатель либерализации импорта увеличился с 80,3 до 95,2%. Данный показатель продолжил увеличиваться, составив

99% в 1995 г. Следующий шаг в сфере торговой политики был сделан правительством в 1980-х годах, когда произошел переход от политики, направляемой государством, к политике, опирающейся на либерализацию и конкуренцию, для того чтобы усилить структуру национальной промышленности. К моменту становления ВТО в 1995 г. Корея выработала устойчивую торговую политику, ориентированную на открытость рынка, дерегуляцию и свободную торговлю [Sakong, Koh, 2010; Lee, 2012].

Распространение региональных ССТ сыграло важную роль для обеспечения свободной торговли и либерализации в мире с 1980-х годов. Однако до Азиатского финансового кризиса 1997 г. Корея придавала большее значение многосторонней торговой системе, нежели двусторонним и региональным ССТ. Из-за кризиса 1997 г. Корею пришлось реализовать ряд структурных реформ в экономической сфере, в том числе направленных на либерализацию торговли [Todaro, Smith, 2012]. В результате Корея смогла извлечь выгоду из двусторонних и региональных ССТ, оказавших влияние на экономику в целом в ходе реализации структурных реформ. Более того, неспособность начать новый раунд многосторонних переговоров в Сиэтле в 1999 г. породила сомнения в отношении потенциала ВТО по обеспечению дальнейшей либерализации торговли. Вследствие этого правительства многих стран, включая Корею, начали вести переговоры о заключении двусторонних или региональных ССТ как механизма обеспечения безопасности их национальных экономик [Sakong, Koh, 2010].

Быстрое увеличение числа двусторонних и региональных ССТ стимулировало Корею и другие восточноазиатские страны к участию в них, для того чтобы избежать возможных негативных последствий торговой дискриминации, особенно начиная с 2000-х годов [Mansfield, Reinhardt, 2003]. Если бы Корея не изменила фокус своей торговой политики с многосторонних торговых соглашений на двусторонние и региональные ССТ, страна в краткосрочной перспективе могла потерять преимущества на мировом рынке, а в долгосрочной перспективе подобный выбор мог значительным образом повлиять на снижение потенциала экономического роста. Соответственно, Республика Корея выбрала двусторонние и региональные ССТ как инструменты политики для повышения конкурентоспособности национальной промышленности и экономики для укрепления позиций на глобальном рынке [Lee, 2012; Solis, 2013] (рис. 2).

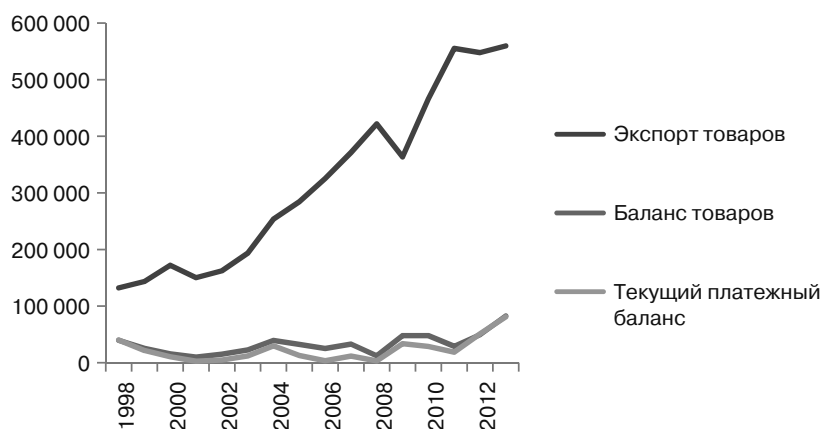


Рис. 2. Тенденции роста экспорта после заключения ССТ, 1998–2013 гг., млн долл. США

Источник: [Bank of Korea, 2014].

Двусторонние и региональные ССТ как стратегия торговой политики

Первые в истории Кореи переговоры о заключении двустороннего соглашения о свободной торговле начались с Чили в 1999 г. и завершились в октябре 2002 г. Подписание соглашения было призвано заложить основу для широкой системы ССТ и нарастить опыт подобных переговоров. Корея начала переговоры о заключении ССТ именно с Чили, поскольку в силу значительной географической отдаленности стран друг от друга смена погодных условий по временам года происходит в противоположных направлениях, что помогает смягчить последствия роста импорта сельскохозяйственных товаров. Несмотря на подобные политические и экономические соображения, ССТ с Чили вызвало негативные настроения, особенно среди фермеров и других групп населения, так как ССТ затрагивало их интересы, и они препятствовали другим подобным переговорам. Тем не менее наличие данного политического барьера не помешало правительству страны принять «дорожную карту» ССТ как один из элементов национальной стратегии экономического развития. В результате Корея вступила в переговоры о заключении ССТ с Сингапуром в 2003 г. и Европейской зоной свободной торговли (EFTA) в 2004 г. [Park, Koo, 2008; Ahn, 2010].

В основе «дорожной карты» о ССТ лежали два важных принципа. Во-первых, заключение большого количества ССТ за короткий период было призвано способствовать восстановлению конкурентоспособности Кореи на глобальном рынке и снизить потери от неиспользованных возможностей для корейских компаний⁶. Во-вторых, «дорожная карта» о ССТ предполагала проведение многоуровневых и параллельных переговоров о заключении ССТ с крупными экономиками, такими как США и ЕС. Это было обусловлено стремлением повысить экономические выгоды и в то же время минимизировать издержки переговоров о ССТ. С учетом двух обозначенных выше принципов реализация положений карты была направлена на заключение всеобъемлющих и эффективных ССТ, охватывающих различные сектора [Lee, 2012].

Благодаря «дорожной карте» к концу 2015 г. были ратифицированы и вошли в силу 14 ССТ. Доля экспортной торговли со странами-партнерами, с которыми были заключены ССТ, в 2015 г. составила 67% в общем объеме экспорта. В настоящее время ведутся переговоры о заключении еще семи ССТ. В целом по состоянию на конец 2015 г. Корея заключила или находилась в процессе переговоров о ССТ с 21 экономикой мира. Доля экспорта с 12 странами-партнерами по переговорам о ССТ в 2013 г. достигла 56,1% в общем объеме экспорта, а доля экспорта с 21 торговым партнером — 77,6% в общем объеме экспорта. Все эти страны являются крупнейшими торговыми партнерами Кореи [Insitute for International Trade, 2015].

Действительно, после заключения ССТ с крупнейшими экономиками, такими как ЕС, США и Индия, а также с развивающимися экономиками, такими как Чили, страны АСЕАН, Турция и ряд других, и завершения переговоров по ВРЭП и ТТП объем торговли Кореи непрерывно возрастает. В 2010 г. доля торговли Кореи с партнерами по ССТ в сравнении с общим объемом торговли составляла только 14,6%. Эта доля была намного ниже среднемирового показателя, составляющего 49,2%. Однако годом позже, после подписания соглашения о ССТ с ЕС и Перу, доля торговли Кореи с партнерами по ССТ выросла до 27,4%. В указанный период экспорт Кореи в страны — партнеры по ССТ составил 166,8 млрд долл. США, а импорт из них в Корею — 129,4 млрд долл.

⁶ Издержки неиспользованных возможностей для корейских компаний рассматривались как растущие убытки на рынках стран, с которыми Корея не заключила ССТ.

США. Данные показывают, что торговый профицит Кореи с партнерами по ССТ составил более 37 млрд долл. США [КИТА, 2012].

Наиболее запоминающимися стали торговые переговоры Кореи с США в 2007 г., которые были восприняты гражданами Кореи как крайне противоречивые, учитывая, что правительство Ро Мо Хуна рассматривалось как прогрессивное⁷. Несмотря на подобную политическую философию, политика правительства была направлена на стимулирование экономического роста посредством торговых стратегий. По этой причине правительство страны инициировало выработку «дорожной карты» о ССТ в 2003 г. [Lee, 2012]. Соглашение о свободной торговле между Кореей и США было ратифицировано и вступило в силу в марте 2012 г. После заключения ССТ с США Корея смогла увеличить свой экспорт на рынок США, в то время как импорт из США немного снизился, несмотря на ослабление темпов экономического роста в Китае и углубление кризиса еврозоны в 2012 г. Несмотря на подобные глобальные экономические условия, объем торговли Кореи с США постепенно увеличивался. В результате в том же году вырос торговый профицит Кореи с США. Подобная тенденция демонстрирует, что Корея получила большую выгоду от ССТ, чем США [Cooper et al., 2013].

Сразу после переговоров с США Республика Корея в мае 2007 г. начала активные переговоры с ЕС – второй крупнейшей экономикой. После восьми официальных раундов переговоров в октябре 2009 г. ССТ было парафировано, а в сентябре 2010 г. – одобрено обеими сторонами. Официальное подписание соглашения состоялось в октябре 2010 г. на саммите ЕС – Республика Корея в Брюсселе. Парламенты ЕС и Кореи ратифицировали соглашение в 2011 г., и с июля 2011 г. оно вступило в силу [Song, 2011]. По сравнению с ССТ с США, ССТ с ЕС вызвало меньше сопротивления, за исключением сельскохозяйственного сектора. ССТ ЕС – Корея является крупнейшим ССТ с момента заключения НАФТА в 1994 г. В 2012 г. ЕС был третьим крупнейшим партнером Кореи как с точки зрения импорта, так и экспорта [European Commission, 2014].

В Корею ССТ с ЕС рассматривалось как крайне выгодное и наоборот. По мнению официальных лиц ЕС, союзу требовался надежный торговый партнер с устойчивой экономикой для расширения возможностей выхода европейских компаний на динамично развивающиеся и конкурентные рынки Восточной Азии. По оценкам, в 2011 г. ССТ Корея – ЕС способствовало увеличению торговли товарами и услугами на 19,1 млрд евро (или 24,9 млрд долл. США) для ЕС и 12,8 млрд евро (или 16,8 млрд долл. США) для Республики Корея. В 2012 г. экспорт товаров и услуг ЕС в Корею оценивался в 47,4 млрд евро, в то время как экспорт Кореи в страны – члены ЕС – в 42,6 млрд евро [European Commission, 2011, 2014] (рис. 3).

Стратегия заключения всеобъемлющих и эффективных ССТ

Корея является единственной азиатской страной, заключившей двусторонние ССТ с двумя крупнейшими экономиками мира – США и ЕС. После заключения ССТ с этими странами в 2012 и 2013 гг. наблюдался положительный торговый баланс с США и торговый дефицит с ЕС. Корея, будучи экономикой средней величины, активно развивала сотрудничество в рамках ССТ с двумя крупнейшими экономиками. Это было обусловлено тем, что страна нуждалась в двух крупнейших экономиках больше, чем они нуждались в Корею как рынке. В условиях неравномерной экономической взаимозависимости в 2013 г. США были третьим крупнейшим торговым партнером Кореи,

⁷ Прогрессивное правительство реализовывало пассивную политику в отношении ССТ. Однако правительство Ро Мо Хуна придерживалось активных подходов в отношении заключения ССТ.

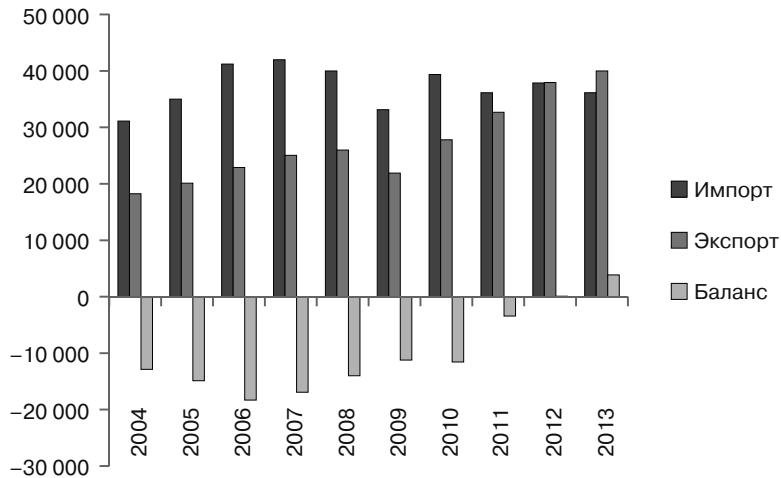


Рис. 3. Торговые потоки ЕС и баланс торговли товарами с Кореей (2004–2013 гг., млн евро)

Источник: [European Commission, 2014].

занимая второе место по объему экспорта и четвертое место по объему импорта в торговом обороте страны, в то время как в торговом обороте США Корея занимала седьмое место, восьмое – по экспорту и шестое – по импорту [US Department of Commerce, 2013; Bank of Korea, 2013; European Commission, 2014]. В том же году в торговом обороте Кореи ЕС был вторым по величине торговым партнером, занимая третье место по объему экспорта и импорта, в то время как Корея была восьмым по величине торговым партнером, занимая десятое место по объему экспорта и девятое – по объему импорта [European Commission, 2014; Bank of Korea, 2013]. Однако два этих крупных рынка не были ключевым приоритетом для Кореи, хотя и способствовали значительному расширению доступа на рынки, поскольку корейские экспортеры уже имели конкурентные преимущества на рынке бытовой электроники, автомобилей и т.д., в сферах, в которых они уже могли воспользоваться низкими или нулевыми тарифами. Стратегия Кореи по заключению ССТ с двумя крупнейшими экономиками в большей степени была направлена на сохранение доли страны на этих рынках, учитывая растущую конкуренцию со стороны производителей из других восточноазиатских стран, прежде всего Китая. Кроме того, Корея стремилась укрепить свои конкурентные преимущества на двух крупнейших рынках по отношению к Японии, поскольку отказ от тарифов в рамках ССТ создавал ценовые преимущества для корейских экспортеров [Cooper et al., 2013; European Commission, 2011].

Кроме того, дополнительное влияние двум данным экономикам придавали их собственные экономические блоки – НАФТА и Европейский союз, создающие неблагоприятные условия для стран-нечленов. Вследствие этого Корею было необходимо заключить ССТ с этими экономиками, независимо от наличия торгового дефицита. ССТ с этими экономиками рассматривались как стратегическая мера по расширению экономического сотрудничества в регионе, представляющем почти 50% мирового ВВП. Кроме того, общий объем торговли стал поступательно расти после заключения ССТ с девятью странами-партнерами. Вследствие этого можно говорить о том, что Корея создала глобальную сеть ССТ и стала страной-хабом для ССТ в регионе Восточной Азии. В результате страна смогла получить выгоды от ССТ за счет либерализации рынка и улучшения инвестиционного климата.

В соответствии со стратегией торговой политики Корея стремилась к принятию всеобъемлющих и эффективных обязательств странами-партнерами. Когда восемь ССТ вступили в силу, средний показатель уровня либерализации в рамках ССТ составил 97,5%. Уровень таможенных привилегий мог варьироваться из-за наличия чувствительных секторов, таких как сельскохозяйственная продукция. В случае, если ряд или все сельскохозяйственные товары были включены в перечень изъятий, этот уровень немного снижался, что наблюдается в рамках ССТ с США, ЕС и Индией. Несмотря на подобное снижение, средний уровень таможенных привилегий ССТ Кореи намного выше среднего уровня таможенных привилегий ВТО, который составляет 90% [Lee, 2012; WTO, 2008, 2012] (табл. 1).

Помимо этого, ССТ с США и ЕС охватывают все сектора, от товаров до услуг, инвестиции, соглашение о взаимном признании, вопросы конкуренции, защиты прав интеллектуальной собственности, разрешения споров между инвесторами и государством, электронную торговлю, трудовые отношения и окружающую среду, что способствовало совершенствованию структуры производства Кореи и повышению конкурентоспособности, прежде всего в секторе услуг. Следует отметить, что ССТ Корея – ЕС охватывает вопросы открытости регулирования и предполагает новый подход к торговле и устойчивому развитию. Также Соглашение включает протокол о культурном сотрудничестве в соответствии с Конвенцией ЮНЕСКО. В действительности ССТ Корея – ЕС представляет собой намного более всеобъемлющее соглашение, нежели ССТ с США [European Commission, 2011].

В целом ССТ с США и ЕС рассматриваются как стратегически успешные модели ССТ, реализованные в рамках политики в отношении ССТ Кореи с точки зрения их всеобъемлющего охвата и качества. Уровень либерализации ССТ с США составляет 99,8%, ССТ с ЕС – 99,6%. ССТ Корея – Чили также обладает очень высоким уровнем либерализации, как и ССТ с США. Однако это соглашение было пробным в политике Кореи в отношении ССТ и позволило извлечь ряд уроков.

Таблица 1. Уровень либерализации ССТ, заключенных Кореей со странами-партнерами

ССТ	Уровень либерализации, %
Корея – Чили	99,8
Корея – Сингапур	91,6
Корея – Европейская ассоциация свободной торговли	99,1
Корея – АСЕАН	99,2
Корея – Индия	93,2
Корея – США	99,8
Корея – ЕС	99,6

Источник: [MOFAT, 2012; KIET, 2012].

Корея смогла диверсифицировать свои торговые отношения в глобальном масштабе. В целом доля торговли с тремя крупнейшими развитыми экономиками снизилась с 35,4% в 2007 г. до 28,5% в 2012 г., в то время как доля торговли с развивающимися экономиками за тот же период выросла с 63,6 до 71,5% [KITA, 2013]. Данная тенденция демонстрирует два направления торговой политики, реализуемые правительством

Кореи. Во-первых, структура торговли Кореи с момента глобального финансового кризиса стала более диверсифицированной, ее доля с развивающимися странами, такими как страны АСЕАН, и странами других регионов мира расширилась, поскольку все ключевые развитые экономики испытывали серьезное замедление темпов развития. Во-вторых, доля торговли с Китаем за тот же период снизилась, поскольку Корея стремилась сократить высокую торговую зависимость от одной страны [Lee, 2012] (рис. 4).

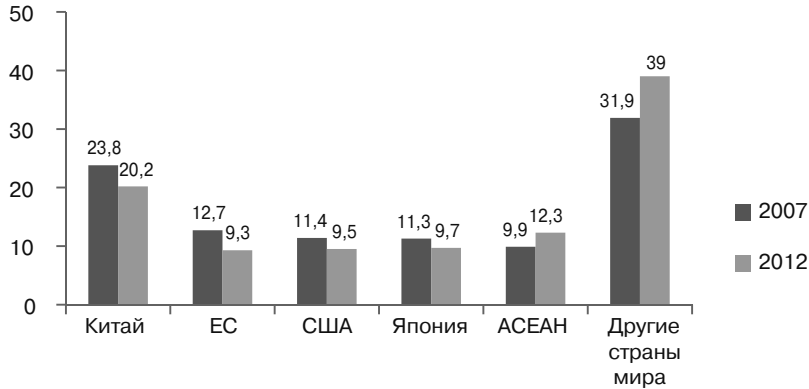


Рис. 4. Изменение доли торговли Кореи со странами-партнерами, 2007–2012 гг., %

Источник: [КИТА, 2013].

Новый вызов: мегасоглашения – ВРЭП и ТТП

Мегасоглашения в Азиатско-Тихоокеанском регионе

Значимость экономик Азии друг для друга и для всего мира все более возрастает. В 2013 г. объем производства в Азии был почти равен объему производства Европы и Северной Америки. К 2020 г. он будет на 50% выше по паритету покупательной способности. Кроме того, темпы восстановления экономического роста двух крупнейших экономик – США и ЕС – достаточно медленные – 1–2,5% в год, в то время как темпы экономического роста азиатских стран с формирующейся рыночной экономикой – Китая и Индии – были выше 7% ежегодно. В результате центр восстановления глобальной экономики решительным образом переместился из Европы и Северной Америки в Азию. С учетом этих факторов в Азиатско-Тихоокеанском регионе сформировались два различных подхода к торговой либерализации. Первый – это инициатива АСЕАН, а фактически Китая – Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство (ВРЭП), второй – Транстихоокеанское партнерство (ТТП) под руководством США. Данные подходы обсуждались на саммите АСЕАН в ноябре 2012 г.

В действительности причиной для обсуждения двух указанных мегасоглашений на саммите АСЕАН стала задержка реализации Дохийского раунда переговоров ВТО на многостороннем уровне и тот факт, что двусторонние ССТ уже не обеспечивали существенных дополнительных выгод для частного сектора стран – членов АСЕАН. Среди азиатских стран стала распространяться точка зрения, согласно которой мегасоглашения с небольшим числом участников, такие как ВРЭП и ТТП, могут представлять собой следующее поколение либерализации торговли. Страны стали рассматривать дан-

ные соглашения как удобные и гибкие инициативы, которые могут быть использованы в национальных интересах. Два указанных мегасоглашения имеют относительно схожие цели торговой либерализации и экономической интеграции. Однако вместе с тем различия между этими блоками также значительны [Basu Das, 2013].

Кроме того, еще одним мегаблоком, помимо ВРЭП и ТТП, является Азиатско-Тихоокеанская зона свободной торговли (АТЗСТ), призванная повысить экономические выгоды для всех стран региона. АТЗСТ охватывает все страны – участницы ВРЭП, за исключением Индии, и ТТП. Также в АТЗСТ входят Россия и Китайский Тайбэй. Идея создания АТЗСТ была предложена Деловым консультативным советом АТЭС (ДКС АТЭС) в 2004 г., для того чтобы ускорить процессы торговой и инвестиционной либерализации. Исследование, проведенное АТЭС, показало, что АТЭС следует заключить всеобъемлющее соглашение о АТЗСТ. Безусловно, АТЗСТ является супермегасоглашением, однако возможность его реализации до сих пор находится под вопросом [АРЕС, 2009; Petri, Plummer, 2014a] (рис. 5).



Рис. 5. Мегасоглашения в Азиатско-Тихоокеанском регионе

Источник: [Petri, Plummer, 2014b].

Сравнение мегасоглашений: ВРЭП и ТТП

ВРЭП является инициативой АСЕАН, поддерживаемой Китаем – соглашением о свободной торговле между АСЕАН и торговыми партнерами АСЕАН, такими как Австралия, Китай, Индия, Япония, Новая Зеландия и Корея. ВРЭП призвано стать взаимовыгодным экономическим партнерством, которое укрепит существующие региональные соглашения о свободной торговле. Кроме того, ВРЭП открыто для присоединения для партнеров АСЕАН по ССТ. По прогнозам, процесс создания ВРЭП завершится к концу 2016 г. После того как ВРЭП вступит в силу, его доля в глобальном ВВП составит 32%, в глобальной торговле товарами – 28%.

В отличие от ВРЭП, ТТП является мегасоглашением, роль лидера в котором играет США. Предшественником ТТП было соглашение между Брунеем, Чили, Новой Зеландией и Сингапуром (Р4). Р4 предполагало создание всеобъемлющей зоны свободной торговли, обеспечивающей доступ всех без исключения товаров на рынки стран-участниц. После того как в 2005 г. к соглашению Р4 присоединились США, они взяли на себя роль лидера в этом процессе и привлекли к участию в инициативе ряд стран региона, в том числе Австралию, Канаду, Малайзию, Мексику, Вьетнам и Японию. Изначально была поставлена цель завершить переговоры по ТТП в октябре 2013 г., однако в результате они были завершены в ноябре 2015 г. из-за споров представителей сельскохозяйственного сектора Японии [Lewis, 2009; Financial Times, 2015].

Два вышеуказанных мегасоглашения имеют крайне важное значение для глобальной экономики. Их объем и масштаб превосходят существующие на сегодняшний день крупнейшие торговые блоки, такие как Североамериканская зона свободной торговли (НАФТА) и ЕС. Только АТЭС превышает указанные мегасоглашения по объему экономики и торговли. Однако АТЭС не является соглашением о свободной торговле, а форматом для экономического сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе (рис. 6).

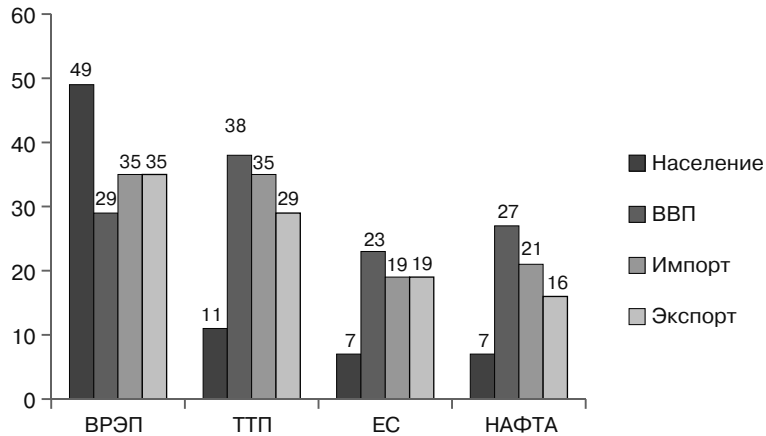


Рис. 6. Доля ВРЭП в мировом населении, ВВП и торговле, 2014 г., %

Источник: [IMF, World Economic Outlook Database, 2014⁸; WTO, World Trade Statistics, 2014]⁹.

На функциональном уровне также наблюдаются серьезные различия между ВРЭП и ТТП. ВРЭП стремится опереться на опыт АСЕАН и объединить все ССТ АСЕАН+1 в региональную рамку. ВРЭП отталкивается от идеи о центральной роли АСЕАН, задачи и обязательства которой принимаются на основе консенсуса. Механизмы, используемые в рамках ВРЭП, достаточно гибкие, чтобы учесть различия в уровне развития стран-участниц для реализации конечной цели. Кроме того, ВРЭП стремится обеспечить большую физическую, институциональную и человеческую взаимосвязанность,

⁸ World Economic Outlook Database, 2014. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/index.aspx> (дата обращения: 21.10.2016).

⁹ International Trade Statistics, 2014. Режим доступа: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2014_e/its14_toc_e.htm (дата обращения: 21.10.2016).

чтобы уменьшить разрыв в уровне развития между странами-участницами [Basu Das, 2013; Petri, Plummer, 2014a].

По сравнению с ВРЭП ТТП предусматривает более жесткий набор обязательств, в том числе в сфере прав интеллектуальной собственности, трудовых стандартов, конкурентной политики, инвестиционных правил, охраны окружающей среды и роли государственных компаний. Все эти вопросы не связаны напрямую с торговлей, однако на них влияют тенденции развития торговли XXI в. Вследствие этого в ТТП могут возникнуть сложности в процессе выработки консенсуса в отношении оптимальных стандартов, поскольку все страны-участницы характеризуются различным уровнем экономического развития. Кроме того, ТТП представляет собой «золотой стандарт» ССТ XXI в., охватывая ряд вопросов торговой повестки ближайшего будущего, таких как межотраслевая торговля и новые вызовы в сфере торговли. В результате ТТП может разделить страны – члены АСЕАН и тем самым нарушить центральную роль объединения [Basu Das, 2013].

Экономические выгоды двух мегасоглашений региона

Два мегасоглашения могут увеличить объемы торговли, доступ на рынки и принести дополнительные выгоды из-за эффекта «масштаба». Кроме того, ВРЭП и ТТП призваны упростить торговлю и инвестиции, способствовать локализации производства, а также создать новые рабочие места в странах-участницах. Однако на практике в развивающихся и развитых экономиках все еще существуют видимые и невидимые торговые барьеры. Хотя на некоторые категории товаров все еще сохраняются высокие тарифы, несмотря на значительное их снижение для большинства позиций в последние годы, начинают преобладать нетарифные ограничения, такие как меры количественного контроля и технические барьеры [Urata, 2011].

Возможные экономические выгоды ВРЭП и ТТП были оценены с применением расчетной модели общего равновесия (CGE) с использованием матрицы переговорных позиций АСЕАН для ВРЭП и США для ТТП. Данные показывают, что два мегасоглашения создают значительные экономические выгоды для каждой страны-участницы. ВРЭП приведет к увеличению дохода в размере 644 млрд долл. США, что составляет 2% ВВП Азии к 2025 г. по показателю ВВП 2007 г. ТТП может в тот же временной промежуток повысить доходы до 223 млрд долл. США. В связи с ТТП наибольшая доля издержек из-за изменения торговых связей придется на Китай [Petri, Plummer, 2014b].

ВРЭП и ТТП помогут снизить негативный эффект «спагетти», когда множество двусторонних региональных ССТ накладываются друг на друга. Этот эффект снижает потенциальные выгоды экономической интеграции, поскольку бизнесу приходится прилагать много усилий, чтобы соответствовать различным правилам и требованиям регулирования. В результате стоимость использования преференциальных льгот для частного сектора возрастает. Кроме того, вместе два мегасоглашения будут представлять собой полный набор принципов свободной торговли.

Не менее важно, что ВРЭП и ТТП могут стимулировать страны-участницы к повышению уровня информирования о таможенных правилах и требованиях регулирования, торговых процедурах и таможенном оформлении, товарных стандартах и соответствии, а также связанных с торговлей инфраструктуре и услугах. Данные мегасоглашения могут привести к упрощению торговли в развивающихся странах региона. Кроме того, малые и средние предприятия (МСП) в регионе могут извлечь дополнительную выгоду, учитывая, что ВРЭП и ТТП предусматривают меры поддержки МСП.

Тем самым большинство стран АСЕАН, Китай и Индия смогут сократить свои временные и стоимостные затраты торговли.

Анализ стратегии торговой политики и национальных интересов в отношении ВРЭП и ТТП

Стратегия торговой политики

Торговая политика Кореи может рассматриваться как один из наиболее успешных примеров обеспечения высоких темпов экономического роста страны на протяжении многих десятилетий. В 1966 г. объем торговли Кореи составлял лишь 1 млрд долл. США, в 2014 г. он увеличился до 1,1 трлн долл. США. Для Кореи стало значительным достижением присоединение к «клубу» стран с объемом торговли в 1 трлн долл. США в 2011 г. Опыт Кореи демонстрирует, что экспортно ориентированная стратегия торговой политики, опирающаяся на конкурентные преимущества и структурные изменения, подходит для других развивающихся экономик [Porter, 1990; Todaro, Smith, 2012]. Однако если провести не только количественный, но и качественный анализ показателей торговой деятельности, оказывается, что, несмотря на достигнутые успехи, Корея в процессе реализации своей стратегии торговой политики сталкивается с рядом вызовов.

Прежде всего Корею необходимо диверсифицировать торговых партнеров и экспортируемые товары, для того чтобы снизить риски, вызываемые внешними экономическими изменениями, поскольку ее экономический рост преимущественно зависит от торговли на глобальных рынках. В 2013 г. пятью крупнейшими торговыми партнерами Кореи были Китай, страны – члены АСЕАН, США, ЕС и Япония, на долю которых приходилось 64,4% всей торговли товарами. Корея предприняла меры для минимизации рисков, возникающих из-за высокой степени зависимости от узкого круга торговых партнеров начиная с 1970-х годов, поскольку глобальный экономический кризис мог оказать негативное влияние на ее экономику за счет торговых и финансовых каналов. Подобная политика оказалась эффективной. В результате Корея смогла снизить свою зависимость от пяти крупнейших торговых партнеров с 85% в 1971 г. до 64,4% в 2013 г.¹⁰ Таким образом, зависимость от пяти крупнейших торговых партнеров за последние 40 лет снизилась более чем на 20%. Однако уровень зависимости оставался на уровне 60–70% с начала 2000-х годов, что требовало принятия дополнительных мер [КИТА, 2012, 2014] (рис. 7).

Вторым вызовом является высокая концентрация десяти ключевых экспортных товаров Кореи. В 2011 г. их доля в общем экспорте составляла 60,3%, что выше, чем в других крупнейших экономиках. Спустя два года этот показатель слабо изменился. Доля десяти ключевых экспортных товаров в среднем за период 2008–2010 гг. составляла 27,1% для США, 28,8% – для Китая, 24,2% – для Японии и 34,7% – для Германии, а для Кореи – 51,1% [КИТА, 2011]. Причина, по которой доля десяти ключевых экспортных товаров была столь сконцентрирована, преимущественным образом заключалась в структуре производства, ориентированной на крупные компании. В результате малые и средние предприятия не могли получить конкурентные преимущества на глобальном рынке, чтобы экспортировать свои разнообразные товары в крупнейшие экономики [Lee, 2012].

¹⁰ Торговля с Китаем официально была начата в 1992 г. В период с 1971 по 1991 г. торговля с Китаем преимущественно представляла собой посредническую торговлю через Гонконг.

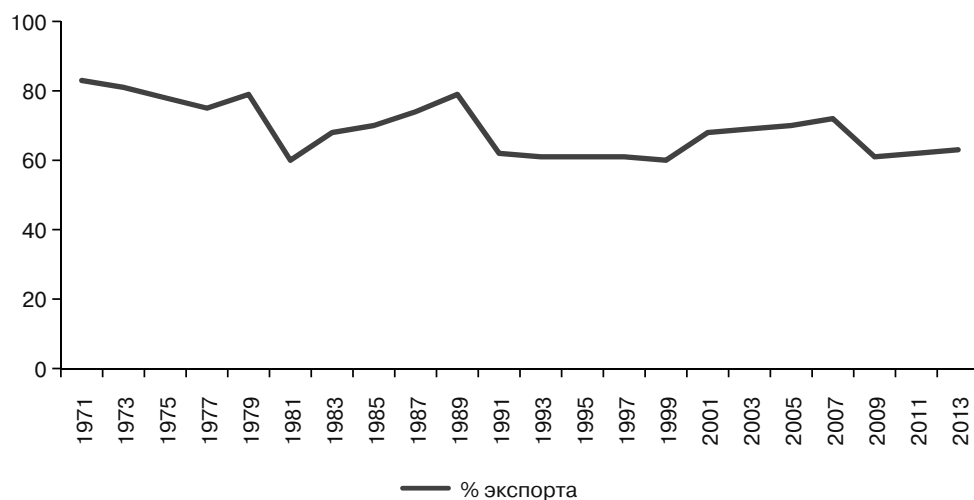


Рис. 7. Доля экспорта Кореи в Китай, США, Японию, ЕС и страны АСЕАН, 1971–2013 гг., %

Источник: [КИТА, 2014].

Третьим вызовом для стратегии торговой политики стала необходимость развивать сектор услуг и увеличивать долю экспорта услуг на глобальном рынке. Доля экспорта услуг Кореи на глобальных рынках в 2009 г. насчитывала лишь 2,1%, и ее увеличение к 2013 г. было незначительным – всего лишь до 2,4%. Данный показатель значительно уступал показателю других крупнейших экономик. Хотя доля экспорта услуг Кореи увеличилась наравне с США и Китаем, потенциал ее увеличения был ниже, чем в Китае. Доля экспорта услуг Китая в тот же период выросла с 3,8 до 4,4%. В последнее десятилетие – с 2001 по 2013 г. – доля экспорта товаров Кореи на мировом уровне увеличилась с 2,4 до 3,7%, в то время как доля экспорта услуг выросла с 2,0 до 2,4%. Ежегодное увеличение первого показателя составляло 13,9%, второго – 12,3%. Таким образом, существует необходимость расширения экспорта услуг Кореи для укрепления экспортных возможностей страны, несмотря на то, что ежегодный темп прироста в этой сфере был выше среднемирового уровня [WTO, 2012, 2015] (табл. 2).

Низкий темп роста экспорта услуг Кореи в отличие от роста экспорта товаров привел к торговому дефициту в балансе сектора услуг. Показатель достиг максимальной величины в 13,3 млрд долл. США в 2006 г. и снизился до 4,4 млрд долл. США в 2011 г., увеличившись до 6,5 млрд долл. США в 2013 г. В период с 2002 по 2013 г. в Корее наблюдался значительный дефицит в торговле услугами. В результате страна по объему экспорта услуг занимала 13-е место в мире, в то время как по экспорту товаров за тот же период она поднялась с 13-го на 7-е место. Данная тенденция демонстрирует, что торговая политика Кореи укрепилась с точки зрения промышленного сектора в ущерб сектору услуг, что привело к растущему разрыву между товарами и услугами с точки зрения торгового баланса. Вследствие этого для обеспечения сбалансированного роста в средне- и долгосрочной перспективе требуется разумный подход для устранения этого дисбаланса. В противном случае без повышения конкурентоспособности сектора услуг экономика Кореи не сможет быть устойчивой [Bank of Korea, 2014] (табл. 3).

Таблица 2. Доля экспорта услуг в структуре торговли крупнейших экономик, 2009–2013 гг.

Доля, %	2009	2010	2011	2012	2013
США	14,1	13,9	13,9	14,1	14,3
Великобритания	7,1	6,6	6,6	6,4	6,3
Германия	6,7	6,2	6,1	5,9	6,2
Китай	3,8	4,5	4,4	4,4	4,4
Япония	3,7	3,7	3,4	3,2	3,1
Республика Корея	2,1	2,3	2,3	2,5	2,4

Источник: [WTO, 2012].

Таблица 3. Торговый баланс сектора услуг Кореи, 2001–2013 гг., 100 млн долл. США

Год	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Дефицит	64,4	57,9	59,6	99,5	133,3	119,7	57,3	66,4	86,3	43,8	52,1	65,0

Источник: [Bank of Korea, 2014].

Четвертый вызов обусловлен необходимостью повышения эффективности ССТ. Нужны национальные реформы в сфере услуг по продаже, для того чтобы оправдать ожидания потребителей. За счет снижения тарифов национальные потребители должны получить ценовые преимущества от импортируемых товаров и услуг. С другой стороны, они не будут поддерживать дальнейшую торговую либерализацию как стратегию торговой политики. Кроме того, необходимо повысить конкурентоспособность внутреннего рынка, чтобы получать выгоду от ССТ и максимально увеличить коэффициент использования ССТ, вступивших в силу. В действительности коэффициент использования ССТ значительно варьируется. Коэффициент использования соглашения между Кореей и Чили достигает 95%, в то время как соглашения между Кореей и Индией – лишь 25% [Kim, 2012].

Кроме того, правительство страны должно обеспечить внутреннюю избирательную поддержку торговой политики. Правительству следует расширить диалог с различными группами и секторами, включая даже оппонентов политики по заключению ССТ. Естественно, что дальнейшая торговая либерализация может привести к появлению лидеров и отстающих в различных секторах, однако в целом она обеспечивает рост национальной экономики [Lee, 2012]. В результате увеличивающийся разрыв между лидерами и отстающими может привести к экономическим и политическим конфликтам, которые могут снизить темпы экономического роста и выгоды потребителей. Поэтому правительство страны должно подходить к данному вопросу благоразумно, обеспечивая компенсационные меры и повышая конкурентоспособность конкретных секторов, на которые негативно влияет политика по реализации ССТ [Solis, 2013].

Национальные интересы в отношении ВРЭП и ТТП

Перед Южной Кореей стоит задача по выстраиванию политики в отношении двух мегасоглашений в регионе. После долгих раздумий страна заявила о своем интересе

к Всеобъемлющему региональному экономическому партнерству (ВРЭП) в 2012 г. и к Транстихоокеанскому партнерству (ТТП) в конце 2013 г. Оба мегасоглашения рассматривались как крайне важные для национальных интересов Кореи из-за объема их экономик и рынков. По оценкам, экономические выгоды от ВРЭП с 16 странами-участницами выше, чем от ТТП с 12 странами, хотя оценки не включают воздействие нетарифных барьеров, являющихся одним из важнейших направлений переговоров ТТП [Jeong, 2012]. Но даже если учитывать нетарифные барьеры, барьеры для прямых иностранных инвестиций и коэффициенты использования тарифных льгот, ВРЭП все равно обеспечит большие экономические выгоды для Кореи, нежели ТТП с учетом открытия доступа на рынок Китая.

Корея обладает уникальным положением, поскольку заключила ССТ с большинством стран – участниц ВРЭП и ТТП, включая США и Китай. Соглашение не подписано только с Японией. Вследствие этого страна может играть каталитическую роль в формировании обоих мегасоглашений. Что касается ВРЭП, Корея обладает преимуществами членства, сходными с преимуществами Китая. Корея выбрала заключение соглашения в первую очередь со странами АСЕАН+3, а с другими странами – после формирования институтов. В отношении ТТП до сих пор не до конца ясны преимущества в отношении Японии, поскольку, по сути, присоединение к ТТП означает заключение ССТ с Японией. Несмотря на неопределенность, правительство Кореи решило участвовать в переговорах по ТТП, поскольку секторам промышленности требовалось поддержание таких же условий, как для секторов Японии. В основе ТТП лежит набор правил, партнерство предлагает негибкие условия для стран-участниц, в отличие от ВРЭП, в основе которого лежит торговля товарами [Petri et al., 2012; Cheong, 2013; Steven, Wang, 2014].

С макроэкономической точки зрения очевидно, что два мегасоглашения в совокупности могут стать источником для экономического роста Кореи. Несомненно, ВРЭП и ТТП могут принести экономические выгоды Кореи. В то же время необходимо проанализировать, какое из двух соглашений может принести большие экономические выгоды, чтобы выработать стратегические подходы в отношении двух мегасоглашений. Для этого может быть полезно исследовать торговую взаимозависимость Кореи со странами – участницами двух мегасоглашений. В 2002 г. уровень взаимозависимости Кореи от стран – участниц ВРЭП составлял 21,72%, в 2012 г. этот показатель увеличился до 41,16%, т.е. практически удвоился. По сравнению с уровнем взаимозависимости с партнерами по ВРЭП этот показатель для стран – участниц ТТП составлял 22,30% в 2002 г., т.е. практически не отличался от ВРЭП. Однако к 2012 г. он вырос совсем незначительно – до 28,33%. В сравнении с уровнем взаимозависимости Китая и Японии уровень взаимозависимости Кореи в рамках двух мегасоглашений оказывается намного выше в силу высокой зависимости национальной экономики от торговли. Учитывая уровень торговой взаимозависимости, ВРЭП может принести большие экономические выгоды для экономики Кореи, нежели ТТП (табл. 4).

Возможные макроэкономические последствия ВРЭП и ТТП были оценены с применением расчетной модели общего равновесия (CGE). ВРЭП может привести к увеличению реального ВВП Кореи на 2,5%, ТТП – на 1,54%. Благодаря ВРЭП благосостояние страны может увеличиться на 21,4 млрд долл. США, ТТП – на 13,4 млрд долл. США. ВРЭП может повысить объем экспорта на 5,41%, ТТП – на 5,05%. Благодаря ВРЭП объем импорта может вырасти на 5,39%, ТТП – на 5,07%. ВРЭП позволит увеличить торговый баланс на 756 млн долл. США, в то время как ТТП приведет к его снижению на 66 млн долл. США. В результате ВРЭП может оказать более позитивное влияние на макроэкономические показатели Кореи, нежели ТТП [Ko, 2014].

Таблица 4. Уровень торговой взаимозависимости со странами – участницами ВРЭП и ТТП, 2002–2012, %

	АСЕАН+3		ВРЭП		ТТП	
	2002	2012	2002	2012	2002	2012
Бруней	61,57	74,99	68,75	91,99	54,97	62,32
Камбоджа	25,19	48,11	25,68	49,37	33,63	38,64
Индонезия	22,61	25,83	25,55	29,04	22,98	19,08
Лаос		84,5		85,7		
Малайзия	85,25	77,84	91,79	87,49	89,13	55,63
Мьянма		80,8		90,5		
Филиппины	39,89	24,98	42,09	26,34	52,4	20,1
Сингапур	123,14	131,28	133,95	148,22	124,18	83,09
Таиланд	48,62	67,69	52,35	74,67	52,61	51,05
Вьетнам	48,94	80,8	54,4	86,89	37,87	48,44
Китай	14	11,98	14,96	14,39	17,77	15,78
Япония	6	11,68	7,1	13,31	6,94	7,88
Корея	20	36,75	21,72	41,16	22,3	28,33
Австралия	15	19,28	17,1	21,27	15,07	11,5
Индия	4	9,71	4,05	10,6	5,17	8,22
Новая Зеландия	13	17,11	22,52	25,39	23,78	19,18
США	5	6,52	4,96	7,17	7,76	8,87

Источник: Подготовлено Рабочей группой NEAT на основе базы данных ООН по международной торговле (UN Comtrade) и базы данных Всемирного банка (WDI), 2014.

На основании анализа с использованием расчетной модели общего равновесия (CGE) Корея может получить экономические выгоды как от ВРЭП, так и от ТТП. Соответственно, перед Кореей стоит задача обеспечения координации двух данных мега-соглашений. Если Корее удастся должным образом выстроить политику в отношении ВРЭП и ТТП, страна может ожидать положительных результатов вследствие открытия зарубежных рынков, а также благоприятных условий для торговли, создаваемых этими соглашениями [Petri et al., 2012].

Заключение

В последние пятьдесят лет экономика Республики Корея росла значительными темпами. В основе быстрого экономического роста лежала экспортно ориентированная стратегия развития, позволившая достаточно быстро увеличить объем торговли с 1 млрд долл. США в 1966 г. до 1,1 трлн долл. США в 2014 г. В результате в 2011 г. Корея смогла присоединиться к группе стран с объемом торговли в 1 трлн долл. США наряду с другими крупнейшими экономиками мира. Опыт Кореи может служить моделью по обеспечению высоких темпов экономического роста за счет экспорта и, соответственно, продуманной торговой политики.

Торговая политика Кореи дважды подвергалась испытаниям за период ее экономического роста. Во время Азиатского финансового кризиса 1997 г. экономика Кореи серьезно пострадала и продемонстрировала падение. Национальная валюта была сильно девальвирована по отношению к доллару США, а внутренний рынок пришлось сохранять открытым за счет дерегуляции и либерализации. Международный валютный фонд (МВФ) выделил Корею антикризисный пакет в размере 21 млрд долл. США, а правительство приступило к реализации торговой политики, опирающейся на экспорт, чтобы извлечь максимальную выгоду от слабости валюты на глобальном рынке. В результате торговый баланс страны от дефицита в 8,5 млрд долл. США в 1997 г. перешел к профициту в 40 и 19 млрд долл. США в 1998 и 1999 гг. соответственно. Подобный рекордный торговый профицит позволил Корею полностью выплатить долг МВФ в декабре 2000 г.

Во второй раз это произошло во время глобального финансового кризиса 2008 г. С момента кризиса 1997 г. Корея стала одной из наиболее открытых рыночных экономик в мире в результате процессов дерегуляции и либерализации, т.е. ее рынок полностью зависел от внешних экономических условий. Это обусловило низкий темп экономического роста в 2,4% в 2008 г. Хотя глобальный финансовый кризис считается наиболее серьезным экономическим кризисом в мире после Великой депрессии 1929 г., экономика Кореи находилась в лучшем состоянии по сравнению с другими крупными экономиками, поскольку страна смогла накопить достаточные иностранные резервы и повысить конкурентоспособность своей промышленности. Как и другие крупные экономики, Корея увеличила финансово-бюджетные расходы, чтобы стимулировать национальную экономику и в то же время продолжить реализацию экспортно ориентированной политики, направленной, прежде всего, на развивающиеся страны, поскольку большинство развитых экономик серьезно пострадали от снижения темпов экономического роста, вызванного глобальным финансовым кризисом. Стратегия реализации торговой политики оказалась крайне эффективной даже в ходе глобального финансового кризиса и привела к уверенному экономическому росту в 6,2% в 2009 г. (самый высокий показатель среди стран ОЭСР). Корея продемонстрировала миру, что небольшая открытая экономическая система, в основе которой находится открытая торговая политика, способна успешно и эффективно преодолеть последствия глобального финансового кризиса.

Для того чтобы быть конкурентоспособной на глобальных рынках, Корея заключила 21 соглашение о свободной торговле с крупными и малыми экономиками мира начиная с 2000-х годов. Двусторонние и региональные ССТ способствовали росту торговли Кореи и уверенному экономическому росту. Благодаря заключению ССТ с ЕС и США Корея смогла минимизировать падение доли позиции на рынке и объема торговли с крупнейшими рынками во время глобального финансового кризиса и кризиса суверенного долга, одновременно с этим страна смогла расширить объем торговли с формирующимися рыночными экономиками, прежде всего Китаем и странами АСЕАН.

С 2012 г. Корею пришлось выстраивать политику в отношении двух мегасоглашений – ВРЭП и ТТП. Данные мегасоглашения из-за своего масштаба оказывают влияние не только на экономику Кореи, но и на экономическое развитие региона. С точки зрения взаимозависимости торговли Корея больше связана с ВРЭП, чем с ТТП, а участие в данном соглашении может принести Корею большие экономические выгоды, чем ТТП. Однако Корея не может игнорировать ТТП. Для Кореи крайне важно участвовать в обоих мегасоглашениях, чтобы обеспечить гармоничное торгово-экономическое развитие, а также в целях безопасности.

Поводя итог, следует отметить, что продуманная торговая политика помогла Корее за короткий период времени укрепить темпы экономического роста и преодолеть последствия двух крупнейших финансовых кризисов, а также обеспечить национальную конкурентоспособность на глобальных рынках. Торговая политика страны направлена на развитие конкретных секторов промышленности и ориентирована на рынки, которые могут обеспечить максимальный рост торговли, а также минимизацию зависимости национального рынка от ряда торговых партнеров. Несмотря на значительный успех, перед Кореей стоит ряд вызовов, которые необходимо преодолеть, для того чтобы повысить роль товаров с добавленной стоимостью и услуг в структуре торговли страны. В противном случае успешная корейская модель не сможет сохранить устойчивость, поскольку конкурирующие государства, в первую очередь Китай, делают все возможное, чтобы повысить свою конкурентоспособность до уровня развитых экономик на глобальных рынках. Именно поэтому определение направления торговой политики и стратегии как никогда важны для обеспечения экономического роста Кореи в будущем.

Литература

- Ahearn R.J. (2009) *Transatlantic Regulatory Cooperation: Background and Analysis*. Congressional Research Service. Режим доступа: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34717.pdf> (дата обращения: 21.10.2016).
- APEC (2009) *Further Analytical Study on the Likely Economic Impact of an FTAAP*. Singapore. doi: 2009/CSOM/R/010.
- Baldwin R.E. (2006) *Multilateralizing Regionalism; Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade*. Working Paper 12545. National Bureau of Economic Research. Cambridge.
- Bank of Korea (2013) *Economic Statistics System*. Seoul: BOK.
- Bank of Korea (2014) *Economic Statistics System*. Seoul: BOK.
- Basu Das S. (2013) *RCEP and TPP: Comparisons and Concerns // ISEAS Perspective*. No. 2.
- Bendini R. (2013) *WTO Back on Track After Bali, Quick Policy Insight*. Brussels: European Parliament.
- Bergsten C.F. (1997) *Competitive Liberalization and Global Free Trade; a Vision for the early 21st century*. Working Paper, 96–15. Peterson Institute for International Economics.
- Cheong I.K. (2013) *Negotiations for the Trans Pacific Partnership Agreement*. ADBI Working Paper Series. No. 428. Tokyo: Asian Development Bank Institute. Режим доступа: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156283/adbi-wp428.pdf> (дата обращения: 21.10.2016).
- Cooper W.H., Manyin M.E., Jurenas R., Platzer M.D. (2013) *The US – South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA): Provisions and Implications*. Washington D. C.: Congressional Research Service.
- Department of Commerce (2013) *Economic Analysis*. Washington D. C.: DOC.
- Dukgeun Ahn (2010) *Legal and Institutional Issues of Korea – EU FTA: New Model for post-NAFTA FTAs?* Sciences Po, Policy Brief, October.
- European Commission (2011) *The EU Korea Free Trade Agreement in Practice*. Brussels: EC.
- European Commission (2014) *Directorate General for Trade*. Brussels: EC.
- European Commission (2016) *Directorate General for Trade*. Brussels: EC.
- Eurostat (2013) *International Trade*. Brussels: Eurostat.
- Financial Times (2015) *US, Japan and 10 Counties strike Pacific Trade Deal*. October 5. Режим доступа: <https://www.ft.com/content/d4a31d08-6b4c-11e5-8171-ba1968cf791a> (дата обращения: 21.10.2016).
- Frank Jr.C.R., Kim K.S., Westphal L.E. (1975) *Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea*, NBER. Режим доступа: <http://papers.nber.org/books/fran75-1> (дата обращения: 21.10.2016).

- Hufbauer G.C., Schott J.J. (2007) *Multilateral Regionalism; Fitting Asia-Pacific Agreements into the WTO System*. WTO – HEI – CEPR Conference on Multilateralising Regionalism, September, Geneva.
- ILO (2009) *World of Work Report*. Geneva: ILO.
- IMF (2010) *World Economic Outlook 2010*. Washington D. C.: IMF.
- IMF (2013) *Direction of Trade Statistics*. Washington D. C.: IMF.
- Institute for International Trade (2015) *Current Situation of FTAs with Major Countries and Prospects in 2015*. Trade Focus. No. 14 (3). Seoul: Korea Trade Association
- Jeong H.G. (2012) *South Korea: Which Way Will it go on Asian Integration? // Asia at a Tipping Point: Korea, the rise of China, and the Impact of Leadership Transitions / G. Rozman (ed.)*. Joint U.S. – Korea Academic Studies Series. No. 23. P. 213. Washington D. C.: Korea Economic Institute.
- Kim Y.G. (2012) *Korea's FTA Networks and its Global Leadership*. May 8. Seoul: KIEP.
- KITA (2011) *Trade Focus*. No. 10 (55). November 10–20.
- KITA (2012) *Trade Focus*. No. 11 (15). March 8–14.
- KITA (2013) *Trade Brief*. No. 6. April 16.
- KITA (2014) *Trade Statistics*. Seoul: KITA.
- Ko J.H. (2014) *RCEP vs. TPP: Which One Would Be More Beneficial to Korea Economically?* Paper was presented in Spring Policy Seminar Organized by the Korean Association of Trade and Industry Studies on 31 March.
- Korea Institute for Industrial Economics and Trade (KIET) (2012) *Korea's FTA Network*. Seoul: KIET.
- Lee J.K. (2012) *The Future of Korean Trade Policy: Korea's Trade Structure and Its Policy Challenge // Korea's Economy 2012 / T. Stangarone (ed.)*. Washington D. C.: Korea Economic Institute of America. P. 21–28.
- Lewis M.-K. (2009) *Expanding the P-4 Trade Agreement into a Broader Trans-Pacific Partnership: Implications, Risks and Opportunities // Asian Journal of WTO & Int'l Health Law and Policy*. Vol. 4. No. 2. P. 401, 405–406.
- Mansfield E.D., Reinhardt E. (2003) *The Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of the GATT/WTO on Preferential Trade Agreements // International Organization*. No. 57 (4). P. 829–862.
- Ministry of Foreign Affairs and Trade (2012) *South Korea's FTA Network (internal statistics)*.
- Nanto D.K. (2009) *The Global Financial Crisis: Foreign and Trade Policy Effects*. Washington D. C.: Congressional Research Service (R40496).
- Noland M. (2007) *South Korea's Experience with International Capital Flows // Capital Controls, Capital Flows in Emerging Economies; Policies, Practices, and Consequences / S. Edwards (ed.)*. Chicago: Chicago University Press. P. 481–528.
- Park S.C., Lee S.K. (2004) *The Regional Innovation System in Sweden: A Study of Regional Clusters for the Development of High Technology // AI & Society*. No. 18 (3). P. 276–292.
- Park S.C. (1997) *The Technopolis Plan in Japanese Industrial Policy*. Gothenburg: Vasastadens Bokbinderi.
- Park S.H., Koo M.G. (2008) *Forming a Cross-Regional Partnership: The South Korea-Chile FTA and its Implications // Cross-Regional Trade Agreements: Understanding Permeated Regionalism in East Asia / S. Katada, M. Solis (eds)*. Berlin: Springer. P. 27–46.
- Petri P.A., Plummer M. (2014a) *ASEAN Centrality and the ASEAN – US Economic Relationship*. Honolulu: East West Center.
- Petri P.A., Plummer M. (2014b) *Asia-Pacific Regional Integration: Economic Effects and Implications for the Global Trading System // Econobrowser*. June 5. Режим доступа: <http://econbrowser.com/archives/2014/06/guest-contribution-asia-pacific-regional-integration> (дата обращения: 21.10.2016).
- Petri P.A., Plummer M.G., Zhai F. (2012) *The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: A Quantitative Assessment // Policy, Analysis in International Economics Series*, No. 98. P. 41. Washington D. C.: Peterson Institute for International Economics.

- Porter M. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*. N. Y.: Free Press.
- Sakong I., Koh Y.S. (2010) *The Korean Economy: Six Decades Growth and Development*. Seoul: Korea Development Institute.
- Solis M. (2013) *South Korea's Fateful Decision on the Trans Pacific Partnership // Policy Paper at Brookings*. No. 31 (September).
- Song Y.K. (2011) *KORUS FTA vs. Korea – EU FTA: Why the Differences? // Academic Paper Series*. No. 6 (5). P. 21–32.
- Steven D., Wong C.M. (2014) *Emerging Regional Economic Landscape: The TPP & RCEP*. Paper Presented in a Conference Hosted by the Center for ASEAN Studies. Thammasat University with a Theme ASEAN: Emerging Global and Regional Player? July 7–8.
- Todaro M.P., Smith S.C. (2012) *Economic Development*. Boston: Addison-Wesley.
- UNCTAD (2010) *International Trade after the Economic Crisis*. N. Y.: UNCTAD.
- UNCTAD (2010) *International Trade After the Economic Crisis: Challenges and New Opportunities*. N. Y.: UNCTAD.
- Urata S. (2011) *Deflated Hopes for Japan Joining the TPP Negotiations*. East Asia Forum. January 18.
- World Bank (2010) *World Development Indicators 2010*. Washington D. C.: World Bank.
- World Bank (2012) *World Investment Report 2012*. Washington D. C.: World Bank.
- WTO (2008) *Policy Review of Korea*. Geneva: WTO.
- WTO (2009) *WTO News: Speeches– DG Pascal Lamy*. March 2.
- WTO (2012) *Policy Review of Korea*. Geneva: WTO.
- WTO (2015) *World Trade Report 2014*. Geneva: WTO.

Korea's Trade Strategies for Mega Free Trade Agreements in Regional and Global Economic Integration

S.C. Park

Sang-Chul Park – Professor, Graduate School of Knowledge-Based Technology and Energy, Korea Polytechnic University; 2121 Jeongwang-Dong, Siheung City, Kyonggi-Do, 429-793, Korea; E-mail: scpark@kpu.ac.kr

Abstract

Korea has developed rapidly since the 1960s. It is one of the four Asian tiger economies and a good model for developing countries. Korea shows the world how a developing country can develop its economy rapidly and become industrialized. Its development strategy has mainly been an export-oriented trade policy. As a result, its trade volume grew from \$1 billion in 1966 to \$1 trillion in 2011, which is a 1,000-fold increase within five decades. Since 2011, Korea has become one of seven countries with a trade volume over \$1 trillion. However, the Korean economy has experienced turbulence as well as positive growth. It underwent severe economic crises such as the Asian financial crisis in 1997 and the global financial crisis in 2008. Its economy has been extremely vulnerable to the external economic environment, although it has improved and strengthened, particularly since the global financial crisis. During those two crises, the government carried out an appropriate trade policy with a strategic approach to upgrade its industrial structure and competitiveness in global markets.

This article comprehensively discusses Korean trade policy and strategy over the last five decades, and how its national economy has developed rapidly. It also explores how the government sets its strategic targets in Asia and the Asia Pacific region. It considers two mega free trade agreements (FTAs) – the Regional Comprehensive Economic Partnership and the Trans-Pacific Partnership – as new opportunities for further development. Therefore, it is wise to analyze these regional mega FTAs in order to maximize the national interest.

Key words: trade policy; development strategy; free trade agreement; Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP); Trans-Pacific Partnership (TPP)

References

- Ahearn R.J. (2009) *Transatlantic Regulatory Cooperation: Background and Analysis*. Congressional Research Service. Available at: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34717.pdf> (accessed 21 October 2016).
- APEC (2009) *Further Analytical Study on the Likely Economic Impact of an FTAAP*. Singapore. doi:2009/CSOM/R/010.
- Baldwin R.E. (2006) *Multilateralizing Regionalism; Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade*. Working Paper 12545. National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Bank of Korea (2013) *Economic Statistics System*. Seoul: BOK.
- Bank of Korea (2014) *Economic Statistics System*. Seoul: BOK.
- Basu Das S. (2013) RCEP and TPP: Comparisons and Concerns. *ISEAS Perspective*, no 2.
- Bendini R. (2013) *WTO Back on Track After Bali, Quick Policy Insight*. Brussels: European Parliament.
- Bergsten C.F. (1997) *Competitive Liberalization and Global Free Trade; a Vision for the early 21st century*. Working Paper, 96–15. Peterson Institute for International Economics.
- Cheong I.K. (2013) Negotiations for the Trans Pacific Partnership Agreement. *ADBI Working Paper Series*, no 428. Tokyo: Asian Development Bank Institute. Available at: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156283/adbi-wp428.pdf> (accessed 21 October 2016).
- Cooper W.H., Manyin M.E., Jurenas R., Platzer M.D. (2013) *The US-South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA): Provisions and Implications*. Washington D. C.: Congressional Research Service.
- Department of Commerce (2013) *Economic Analysis*. Washington D. C.: DOC.

- Dukgeun Ahn (2010) *Legal and Institutional Issues of Korea – EU FTA: New Model for post-NAFTA FTAs?* SciencesPo, Policy Brief, October.
- European Commission (2011) *The EU Korea Free Trade Agreement in Practice*. Brussels: EC.
- European Commission (2014) *Directorate General for Trade*. Brussels: EC.
- European Commission (2016) *Directorate General for Trade*. Brussels: EC.
- Eurostat (2013) *International Trade*. Brussels: Eurostat.
- Financial Times (2015) *US, Japan and 10 Counties strike Pacific Trade Deal*, October 5. Available at: <https://www.ft.com/content/d4a31d08-6b4c-11e5-8171-ba1968cf791a> (accessed 21 October 2016).
- Frank Jr.C.R., Kim K.S., Westphal L.E. (1975) *Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea, NBER*. Available at: <http://papers.nber.org/books/fran75-1> (accessed 21 October 2016).
- Hufbauer G.C., Schott J.J. (2007) *Multilateral Regionalism; Fitting Asia-Pacific Agreements into the WTO System*. WTO – HEI – CEPR Conference on Multilateralising Regionalism, September, Geneva.
- ILO (2009) *World of Work Report*. Geneva: ILO.
- IMF (2010) *World Economic Outlook 2010*. Washington D. C.: IMF.
- IMF (2013) *Direction of Trade Statistics*. Washington D. C.: IMF.
- Institute for International Trade (2015) *Current Situation of FTAs with Major Countries and Prospects in 2015*. Trade Focus, 14 (3). Seoul: Korea Trade Association.
- Jeong H.G. (2012) South Korea: Which Way Will it go on Asian Integration? *Asia at a Tipping Point: Korea, the rise of China, and the Impact of Leadership Transitions* (ed. Gilbert Rozman). Joint U.S. – Korea Academic Studies Series, no 23, p. 213. Washington DC: Korea Economic Institute.
- Kim Y.G. (2012) *Korea's FTA Networks and its Global Leadership*, May 8. Seoul: KIEP.
- KITA (2011) *Trade Focus*, no 10 (55), November 10–20.
- KITA (2012) *Trade Focus*, no 11 (15), March 8–14.
- KITA (2013) *Trade Brief*, no 6, April 16.
- KITA (2014) *Trade Statistics*. Seoul: KITA.
- Ko J.H. (2014) *RCEP vs. TPP: Which One Would Be More Beneficial to Korea Economically?* Paper was presented in Spring Policy Seminar Organized by the Korean Association of Trade and Industry Studies on 31 March.
- Korea Institute for Industrial Economics and Trade (KIET) (2012) *Korea's FTA Network*. Seoul: KIET.
- Lee J.K. (2012) The Future of Korean Trade Policy: Korea's Trade Structure and Its Policy Challenge. *Korea's Economy 2012* (ed. T. Stangarone). Washington D. C.: Korea Economic Institute of America, pp. 21–28.
- Lewis M.-K. (2009) Expanding the P-4 Trade Agreement into a Broader Trans-Pacific Partnership: Implications, Risks and Opportunities. *Asian Journal of WTO & Int'l Health Law and Policy*, vol. 4, no 2, pp. 401, 405–406.
- Mansfield E.D., Reinhardt E. (2003) The Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of the GATT/WTO on Preferential Trade Agreements. *International Organization*, no 57 (4), pp. 829–862.
- Ministry of Foreign Affairs and Trade (2012) *South Korea's FTA Network* (internal statistics).
- Nanto D.K. (2009) *The Global Financial Crisis: Foreign and Trade Policy Effects*. Washington D. C.: Congressional Research Service (R40496).
- Noland M. (2007) South Korea's Experience with International Capital Flows. *Capital Controls, Capital Flows in Emerging Economies; Policies, Practices, and Consequences* (ed. S. Edwards). Chicago: Chicago University Press, pp. 481–528.
- Park S.C., Lee S.K. (2004) The Regional Innovation System in Sweden: A Study of Regional Clusters for the Development of High Technology. *AI & Society*, no 18 (3), pp. 276–292.
- Park S.C. (1997) *The Technopolis Plan in Japanese Industrial Policy*. Gothenburg: Vasastadens Bokbinderi.

- Park S.H., Koo M.G. (2008) Forming a Cross-Regional Partnership: The South Korea-Chile FTA and its Implications. *Cross-Regional Trade Agreements: Understanding Permeated Regionalism in East Asia* (eds. S. Katada, M. Solis). Berlin: Springer, pp. 27–46.
- Petri P.A., Plummer M. (2014a) *ASEAN Centrality and the ASEAN – US Economic Relationship*. Honolulu: East West Center.
- Petri P.A., Plummer M. (2014b) Asia-Pacific Regional Integration: Economic Effects and Implications for the Global Trading System. *Econobrowser*, June 5. Available at: <http://econbrowser.com/archives/2014/06/guest-contribution-asia-pacific-regional-integration> (accessed 21 October 2016).
- Petri P.A., Plummer M.G., Zhai F. (2012) The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: A Quantitative Assessment. *Policy, Analysis in International Economics Series*, no 98, p. 41. Washington D. C.: Peterson Institute for International Economics.
- Porter M. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.
- Sakong I., Koh Y.S. (2010) *The Korean Economy: Six Decades Growth and Development*. Seoul: Korea Development Institute.
- Solis M. (2013) South Korea's Fateful Decision on the Trans Pacific Partnership. *Policy Paper at Brookings*, no 31, September.
- Song Y.K. (2011) KORUS FTA vs. Korea – EU FTA: Why the Differences? *Academic Paper Series*, no 6 (5), pp. 21–32.
- Steven D., Wong C.M. (2014) *Emerging Regional Economic Landscape: The TPP & RCEP*. Paper Presented in a Conference Hosted by the Center for ASEAN Studies. Thammasat University with a Theme ASEAN: Emerging Global and Regional Player? July 7–8.
- Todaro M.P., Smith S.C. (2012) *Economic Development*. Boston: Addison-Wesley.
- UNCTAD (2010) *International Trade after the Economic Crisis*. New York: UNCTAD.
- UNCTAD (2010) *International Trade After the Economic Crisis: Challenges and New Opportunities*. New York: UNCTAD.
- Urata S. (2011) *Deflated Hopes for Japan Joining the TPP Negotiations*. East Asia Forum, January 18.
- World Bank (2010) *World Development Indicators 2010*. Washington D. C.: World Bank.
- World Bank (2012) *World Investment Report 2012*. Washington D. C.: World Bank.
- WTO (2008) *Policy Review of Korea*. Geneva: WTO.
- WTO (2009) *WTO News: Speeches – DG Pascal Lamy*, March 2.
- WTO (2012) *Policy Review of Korea*. Geneva: WTO.
- WTO (2015) *World Trade Report 2014*. Geneva: WTO.

Участие России в работе Арктического совета

Э. Чейтер

Чейтер Эндрю — доцент, Школа гуманитарных наук, Колледж Университета Брешии; 1285 Western Road, London, Ontario, N6G 1H2, Canada; E-mail: achater@uwo.ca

В результате российского вмешательства в украинский политический кризис в феврале 2014 г. отношения России со странами Запада резко осложнились. В данной статье автор анализирует, как подобные изменения в отношениях стран сказались на работе Арктического совета. Арктический совет представляет собой международный институт, включающий восемь государств, располагающихся в арктическом регионе: Канаду, Данию, Финляндию, Исландию, Норвегию, Россию, Швецию и США. Кроме того, членами Арктического совета являются шесть организаций коренных жителей Севера. В задачи института входят защита окружающей среды Арктики и содействие устойчивому развитию в регионе.

В настоящее время в средствах массовой информации широко обсуждается степень воздействия внешней политики России на эффективность исполнения Советом функций регионального управления. С одной стороны, высказываются мнения о том, что деятельность Совета не была затронута крымскими событиями, с другой, некоторые наблюдатели указывают на возникающие затруднения, с которыми сталкивается институт. В рамках настоящего исследования предпринимается попытка разрешения данного спора на основе результатов эмпирических наблюдений за деятельностью России в рамках Совета. Данные указывают на то, что охлаждение российско-американских отношений не оказало непосредственного влияния на работу Арктического совета. Для описания характера взаимодействия России с институтом в исследовании используется дескриптивная статистика по трем периодам (1998–2000, 2007–2009 и 2013–2015 гг.). В частности, рассматриваются участие России во встречах Совета и финансирование инициированных институтом проектов. Результаты анализа свидетельствуют о постепенной интенсификации участия России в работе Арктического совета¹.

Ключевые слова: глобальное управление; региональное управление в Арктике; международные отношения в Арктике; Арктический совет; Россия

Каким образом события вокруг Крыма скажутся на системе регионального управления в Арктике? «Холодная война», характеризовавшаяся идеологическим антагонизмом двух сверхдержав, обуславливала практическую невозможность циркумполярного сотрудничества. Однако с распадом Советского Союза и падением коммунистической системы международные отношения значительно улучшились. В 1996 г. арктические страны, в том числе Россия, создали Арктический совет — основной институт сотрудничества и коллективного управления в регионе. В 2014 г. Россия присоединила Крым, спровоцировав наиболее острый со времени окончания «холодной войны» кризис в двусторонних отношениях с Соединенными Штатами. США и их союзники впоследствии ввели экономические санкции против России. В то же время — вне фокуса общественного внимания — Россия и США продолжают оставаться членами Арктического

¹ Статья поступила в редакцию в марте 2016 г.

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

совета. В данной работе проводится анализ влияния ухудшения отношений России с западными государствами на работу Совета. Несмотря на снижение числа открытых проявлений поддержки Совета после событий 2014 г., Россия принимает деятельное участие в его работе в еще большей степени, чем раньше. Кризис двусторонних отношений России и США не оказал непосредственного влияния на сотрудничество в рамках Арктического совета, что позволяет говорить о возможности избежать новой «холодной войны». Для определения характера взаимодействия России с Арктическим советом в данной работе используется дескриптивная статистика.

Что же представляет собой Арктический совет? Это международный институт, включающий восемь государств, располагающихся в арктическом регионе: Канаду, Данию, Финляндию, Исландию, Норвегию, Россию, Швецию и США. Кроме того, в состав Совета входят шесть организаций коренных жителей Севера, в совокупности представляющие 659 тыс. человек из всех государств Совета за исключением Исландии. Среди этих групп (также называемых постоянными участниками) Арктический совет атабасков, Международная ассоциация алеутов, Международный совет гвичинов, Циркумпольный совет инуитов, Совет саамов, а также Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ (АКМНСС и ДВ РФ). В состав Совета также входят 32 наблюдателя, в том числе 12 стран, в частности Великобритания, Китай, Франция и др. Внутри института функционируют также Арктический экономический совет, три целевые и две экспертные группы. Основной задачей Совета, в соответствии с Икалуитской декларацией 1998 г., является создание условий для развития сотрудничества, координации и взаимодействия между арктическими странами при участии сообществ коренных народов Арктики по общим проблемам региона, в частности в вопросах устойчивого развития и охраны окружающей среды в Арктике. Совет может рассматривать любые вопросы, за исключением военной безопасности². Тем не менее на практике он исполняет функции регионального управления в вопросах охраны окружающей среды и устойчивого развития. Как правило, Совет проводит исследования по вопросам безопасности окружающей среды и человека, и по их итогам дает рекомендации для государств. Институт недавно завершил работу по стимулированию экономического развития в Арктике, однако эта работа представляет собой лишь небольшую часть деятельности Совета. В прошлом международные соглашения и официальная политика не входили в компетенцию Совета. Тем не менее на сегодняшний день под эгидой Совета заключены два международных соглашения, по поиску и спасению в Арктике и ликвидации разливов нефти.

Данная статья представляет собой попытку расширить круг научной литературы о деятельности Арктического совета. Большая часть источников фокусируется на роли Совета в региональном управлении (в качестве института, содействующего проведению исследований, или органа «мягкого права»). Среди них работы политического консультанта Терри Фенге [Fenge, 2012, p. 64], политолога Роба Хьюберта [Huebert, 1998, p. 56], международного адвоката Тимо Койвуровы [Koivurova, Heinamaki, 2006, p. 104], а также политологов Олава Шрама Стокке [Stokke, 2007, p. 10] и Орана Янга [Young, 2005, p. 13–14]. В данной статье рассматривается влияние общего контекста международных отношений на исполнение Арктическим советом функций регионального управления с учетом относительного вклада каждой страны-члена.

В рамках данного исследования также предпринимается попытка разрешить ряд противоречий, которые существуют в материалах СМИ, посвященных деятельности Арктического совета. В последнее время в СМИ преобладает точка зрения, согласно

² The Iqaluit Declaration. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat, 1998.

которой Россия и США движутся к новой «холодной войне» [Barnard, Shoumali, 2015], так как недавние события «фактически положили конец периоду партнерства и сотрудничества между Россией и Западом» [Trenin, 2014]. В то же время в ряде СМИ отмечалось, что Россия по-прежнему участвует в деятельности Совета, и международные отношения в регионе сохраняют позитивную динамику, поскольку сотрудничество в рамках Совета продолжается [Bell, 2015]. Другие, однако, утверждали, что ухудшение отношений уже негативно сказалось на функционировании Совета, в особенности в части, касающейся посещения членами делегаций ряда встреч рабочих органов института [Exner-Pirot, 2015]. В данной работе предпринимается попытка объяснить характер отношений России с западными странами и оценить противоречивые сообщения об их влиянии на деятельность Арктического совета. Результаты проведенного анализа свидетельствует о том, что Россия продолжает активное участие в работе Совета, несмотря на возникновение новых очагов напряженности в региональных отношениях и тревогу в СМИ.

Статья состоит из трех частей. В первой части рассматриваются функции Арктического совета, во второй описывается методология исследования, а в третьей проводится анализ участия России в деятельности Совета на трех различных временных отрезках.

В работе предпринята попытка системного анализа характера участия России в Арктическом совете и его влияния на функционирование института. Выявление причин выбора конкретных моделей вовлеченности России в рамках Арктического совета не входило в круг рассматриваемых в рамках данной работы вопросов. Эти вопросы требуют дальнейшего изучения. В Заключении анализируются несколько конкурирующих теорий, объясняющих изменения в поведении России в Совете в различные периоды, однако для выявления наиболее точной из этих теорий также требуются дополнительные исследования.

Функции Арктического совета

Для понимания закономерностей деятельности России в рамках Совета необходимо рассмотреть модель функционирования института. Председательство в Совете ротится между государствами-членами каждые два года. Первой страной-председателем была Канада (1996–1998 гг.), затем США (1998–2000 гг.), Финляндия (2000–2002 гг.), Исландия (2002–2004 гг.), Россия (2004–2006 гг.), Норвегия (2007–2009 гг.), Дания (2009–2011 гг.) и Швеция (2011–2013 гг.). Соединенные Штаты Америки председательствуют с 2015 по 2017 г., после второго председательства Канады с 2013 по 2015 г. Страна-председатель отвечает за организацию встреч и определение общих тем работы института. Каждый двухлетний период представляет собой особый этап в истории Совета, поскольку приоритеты и проекты претерпевают определенные изменения с каждым новым председательством. Работа в рамках Арктического совета организована в виде проектов. Государства и организации – постоянные члены спонсируют те проекты, в которых они хотели бы принимать участие. Спонсоры вырабатывают общее видение проекта, определяют цели, конкретные характеристики и результаты, разрабатывают план работы, а также финансирования проекта. Проекты могут включать экологическую оценку, базы данных исходной информации, переговоры о заключении международного соглашения или принятие плана действий. Рабочие группы ответственны за непосредственную реализацию проектов. В настоящее время действуют шесть таких групп: Рабочая группа по устранению загрязнения Арктики (ACAP); Рабочая группа

по реализации программы арктического мониторинга и оценки (АМАР); Рабочая группа по сохранению арктической флоры и фауны (CAFF); Рабочая группа по предупреждению, готовности и ликвидации чрезвычайных ситуаций (EPPR); Рабочая группа по защите арктической морской среды (РАМЕ); Рабочая группа по устойчивому развитию в Арктике (SDWG). Работа над проектами ведется годами. Тем не менее за период одного председательства, как правило, удается достичь результатов, заявленных в качестве главной цели того или иного проекта. Решения Арктического совета принимаются на основе консенсуса; проект должен быть поддержан всеми государствами, чтобы перейти в стадию реализации. Заседания Совета проходят три раза в год. На них обсуждается прогресс по каждому их текущих проектов и утверждаются новые. Как правило, повестка дня заседания состоит из 12 пунктов. Постоянный секретариат, созданный в 2013 г., помогает Совету в его работе.

Методология

Предметом анализа в рамках данной статьи является корреляция между уровнем взаимодействия России с Арктическим советом и характером ее отношений с западными странами. Таким образом, более ранний период участия России в деятельности института противопоставляется активности страны на современном этапе с целью продемонстрировать влияние недавних провокационных действий России на функционирование Совета. Независимой переменной является состояние отношений России с Западом, данные о которых взяты из сообщений средств массовой информации. Зависимая переменная – взаимодействие России с Советом. В частности, в статье рассмотрены три периода функционирования Арктического совета: 1998–2000 гг., 2007–2009 гг. и 2013–2015 гг. Каждый из этих коротких периодов охватывает срок председательства одной страны, в который завершается определенный набор проектов и мероприятий. Целесообразно изучить период 1998–2000 гг., поскольку это был первый временной отрезок, в течение которого Совет завершил субстантивные работы по проектам, начатым независимо от принятых в рамках Стратегии охраны окружающей среды Арктики. Арктический совет был основан в 1996 г. Стратегия охраны окружающей среды Арктики была институтом-предшественником Арктического совета. Период 2013–2015 гг. представляет интерес, поскольку он охватывает недавний кризис в отношениях России со странами Запада. И хотя этот период завершился совсем недавно, на основе имеющихся о нем данных, включающих полный набор проектов, мероприятий и приоритетов, можно сделать ряд важных выводов. Период 2007–2009 гг. рассматривается, поскольку представляет собой центральный отрезок в истории Совета. В это время наблюдался значительный международный интерес к деятельности Арктического совета в связи с поступлением новой информации об угрозе изменения климата в регионе³, а также ресурсном потенциале Арктики [Bird, 2008]. Эти периоды также подходят для изучения, так как по ним имеется достаточно полный набор документов. Кроме того, Совет последовательно собирал информацию о своей деятельности в эти периоды, что позволяет провести системное сравнение. В то же время документы за период 2004–2006 гг., когда Россия председательствовала в Совете, не были доступны, что не позволило рассмотреть его в рамках данного исследования.

Зависимая переменная – взаимодействие России с Советом – состоит из трех отдельных показателей. Во-первых, это количество проектов, финансируемых Росси-

³ См.: Arctic Climate Impact Assessment: Impacts of a Warming Climate. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2004. P. 10.

ей, по сравнению с другими членами Совета, что демонстрирует уровень поддержки института со стороны России. Этот показатель представляется значимым, поскольку спонсорство проекта является основным способом участия и проявления лидерства государства в рамках деятельности Совета. Спонсорство проекта является важным способом взаимодействия с Советом, поскольку именно посредством исполнения проектов Совет реализует свои функции регионального управления. В то же время этот показатель несовершенен, поскольку не учитывает качество проектов, финансируемых Россией. Стоимость реализации одних проектов оценивается в несколько тысяч долларов, тогда как другие могут стоить более 10 млн долл. Спонсирование нескольких высококачественных проектов может свидетельствовать о большей приверженности целям Совета, чем участие в реализации большого количества низкокачественных или непродуманных инициатив. Системная оценка качества проектов выходит за рамки данного исследования. В данной статье кратко рассматривается характер проектов, спонсируемых государствами, в частности, служили ли они реализации внутренних или международных целей. Рассмотрение характера проектов позволяет оценить, использует ли Россия Совет для осуществления взаимодействия с другими странами-членами. Основными источниками этих данных являются отчеты старших должностных лиц, которые Совет публикует каждые два года. Эти документы предоставляют отчет о деятельности Совета в течение двух лет. Они содержат достаточно полный перечень проектов и их спонсоров. Недостатком этого источника данных является то, что информация в докладах старших должностных лиц может быть неполной. Тем не менее они дают достаточное представление о деятельности Арктического совета.

Вторым показателем является количество делегатов, посланных Россией для участия в заседаниях Совета, что демонстрирует уровень взаимодействия России с институтом. Использование этого показателя является целесообразным, поскольку изменяющееся число делегатов может свидетельствовать о сомнениях российского руководства в необходимости поддерживать свое участие в институте на прежнем уровне. Численность делегаций иллюстрирует способность стран участвовать во всех аспектах работы Совета. Недостаток данного показателя заключается в том, что отправка больших делегаций не обязательно в полной мере коррелирует с уровнем институциональной вовлеченности. Так, Швеция, как правило, посылает относительно небольшие делегации (как страна с небольшим населением), однако лишь немногие наблюдатели усомнятся в приверженности этой страны целям и принципам Арктического совета. Основными источниками данных по этому показателю являются полные списки членов делегаций, публикуемые секретариатом Совета.

Третий показатель – это количество комментариев, сделанных представителями России на заседаниях Совета. Данный параметр позволяет измерить уровень участия в непосредственной деятельности института и демонстрирует влияние России в рамках Арктического совета. Он также показывает, участвует ли страна во всех мероприятиях в рамках института Совета или же в меньшем числе приоритетных проектов. В то же время источником информации по данному показателю являются протоколы встреч. Они могут не отражать всего, что говорится во время заседания Совета. Это обстоятельство может сказаться на качественной стороне рассматриваемого показателя. Кроме того, большое количество комментариев не обязательно является показателем конструктивного взаимодействия. Они также могут задерживать работу Совета. Тем не менее количество комментариев дает представление об интенсивности взаимодействия с Советом. Еще одним недостатком показателя является то, что протоколы встреч подвержены редакции со стороны представителей стран-членов и, таким образом, могут быть неточ-

ными. Тем не менее они являются единственным источником данных по этой информации, так как видео или стенограммы предыдущих заседаний Совета недоступны⁴.

Участие России в Арктическом совете

1998–2000

Отношения между Россией и странами Запада улучшились в период 1998–2000 гг., особенно по сравнению с враждебностью, наблюдавшейся в период «холодной войны». Желание улучшить отношения с Россией и иметь возможность решать важные экологические вопросы являлось одним из мотивов, который привел государства к созданию Арктического совета [English, 2013]. Политики надеялись, что сотрудничество по вопросам охраны окружающей среды способствует развитию доверия между Россией и Западом. Однако напряженность в отношениях сохранялась, в частности в связи с такими вопросами, как расширение НАТО и боевые действия в бывшей Югославии. В 1990-е годы российский ВВП сократился вдвое в результате тяжелейшей рецессии [Curtis, 1996]. Тем не менее Россия и Запад были в состоянии сотрудничать по вопросам международного управления впервые со времен Второй мировой войны.

Арктический совет был новой организацией, которая до тех пор не раскрыла свой потенциал на международной арене. Соединенные Штаты председательствовали в период 1998–2000 гг. Большая часть предыдущего, канадского, председательства была посвящена разработке правил, процедур и мандатов различных органов Совета, а также интеграции деятельности института в работу более ранней организации, Стратегии охраны окружающей среды Арктики. В период председательства США Совет провел четыре заседания (в мае 1999 г. в Анкоридже, Аляска; в ноябре 1999 г. в Вашингтоне; в апреле 2000 г. в Фэрбенксе, Аляска; и в октябре 2000 г. в Барроу, Аляска).

Таблица 1. Россия и Арктический совет, 1998–2000 гг.

Страна	Комментарии	Пункты повестки дня	Средняя численность делегации	Кол-во спонсируемых проектов
Канада	62	29	16	7
Дания	25	20	6,5	2
Финляндия	21	18	5,5	3
Исландия	30	19	2,5	2
Норвегия	56	32	7,75	10
Швеция	22	15	2	1
США	24	18	37,5	7
Россия	21	18	4,75	4

Источник: составлено автором.

Примечания.

В колонке «Комментарии» отражено общее количество комментариев каждой государственной делегации на всех заседаниях Совета в период 1998–2000 гг.

⁴ Перечень используемых документов представлен в Приложении.

В колонке «*Пункты повестки дня*» указано общее число пунктов повестки дня, по которым были сделаны комментарии на всех заседаниях Совета в период 1998–2000 гг.

Колонка «*Средняя численность делегации*» показывает среднюю численность государственных делегаций на всех заседаниях Совета в период 1998–2000 гг.

Колонка «*Количество спонсируемых проектов*» отражает общее количество проектов, финансируемых каждой страной – членом Совета в период 1998–2000 гг.

Как видно из табл. 1, уровень участия России в Совете вполне сопоставим с другими странами-членами в период 1998–2000 гг. Россия выступала с комментариями на встречах Совета примерно столько же, сколько и делегации других государств, за исключением Норвегии и Канады. Аналогично численность российской делегации вполне сопоставима с северными странами. Россия была спонсором меньшего количества проектов, чем Канада, Норвегия и США, однако большего, чем Дания, Финляндия, Исландия и Швеция. В целом, если допустить, что все члены Совета равны, уровень участия России схож со странами Северной Европы на фоне улучшения отношений после «холодной войны».

С точки зрения качества участия Россия больше внимания обращала на проекты, которые могли принести выгоду непосредственно ей, чем на инициативы с большим числом международных бенефициаров. Совет финансировал ряд проектов, которые принесли пользу всем арктическим странам, например, в таких сферах, как оленеводство, судоходство, телемедицина, а также борьба с изменением климата и лесное хозяйство. Проекты, финансируемые Россией, реализовывались на территории страны и были сфокусированы на защите биоразнообразия и борьбе с распространением загрязняющих веществ. Исключением является то, что Россия предложила возглавить рабочую группу по сохранению арктической флоры и фауны. Россия получила финансирование других членом Совета для реализации природоохранных проектов. Например, Норвегия предоставила средства в рамках «региональной программы действий» по биоразнообразию. Кулуарно высказывались сомнения в том, что Россия использовала средства Совета по назначению, в связи с высоким уровнем коррупции в стране [Chater, 2015]. В целом в этот период Россия сосредоточилась на небольшом числе внутренних проектов с зачастую сомнительными результатами.

2007–2009

Отношения России со странами Запада несколько ухудшились в начале 2000-х годов, однако не вернулись к состоянию «холодной войны». Владимир Путин стал президентом России в 2000 г. Проводимая им политика в целом отличалась большей, по сравнению с администрацией Бориса Ельцина, степенью антагонизма по отношению к Соединенным Штатам. Так, в 2007 г. Россия приостановила участие в Договоре об обычных вооруженных силах в Европе [Kugeev, 2015]. В соответствии с этим договором 1990 г. значительная часть российских сил в европейской части страны была отведена дальше от границы, что стало важным шагом на пути к окончанию «холодной войны» и устранению военной угрозы в Европе.

К 2007 г. Арктический совет значительно усилился по сравнению с предыдущим периодом. В 2004 г. был опубликован доклад, посвященный оценке воздействия человека на климат Арктики (Arctic Climate Impact Assessment). Он продемонстрировал способность Совета проводить высококачественные исследования на уровне, сопоставимом с исследованиями ООН. Высказывались мнения о том, что Арктика может стать одним из основных источников энергетических ресурсов, а также важной транспортной магистралью. Россия достаточно успешно принимала председательство в Совете

с 2004 по 2006 г. Принявшая председательство в 2007 г. Норвегия была привержена целям защиты окружающей среды и борьбы с изменением климата. В период 2007–2009 гг. состоялось шесть заседаний (в апреле 2007 г. в Тромсё; в ноябре 2007 г. в Нарвике, в апреле 2008 г. в Свольвере; в ноябре 2008 г. в Каутокейно, в феврале 2009 г. в Копенгагене; в апреле 2009 г. в Тромсё).

Таблица 2. Россия и Арктический совет, 2007–2009 гг.

Страна	Комментарии	Пункты повестки дня	Средняя численность делегации	Кол-во спонсируемых проектов
Канада	21	10	10,8	18
Дания	15	13	8	3
Финляндия	10	7	5,5	4
Исландия	10	10	3	6
Норвегия	34	24	17,5	16
Швеция	19	12	5,3	2
США	31	20	10,5	18
Россия	47	30	11,8	13

Источник: составлено автором.

Примечания.

В колонке «Комментарии» отражено общее количество комментариев каждой государственной делегации на всех заседаниях Совета в период 2007–2009 гг.

В колонке «Пункты повестки дня» указано общее число пунктов повестки дня, по которым были сделаны комментарии на всех заседаниях Совета в период 2007–2009 гг.

Колонка «Средняя численность делегации» показывает среднюю численность государственных делегаций на всех заседаниях Совета в период 2007–2009 гг.

Колонка «Количество спонсируемых проектов» отражает общее количество проектов, финансируемых каждой страной – членом Совета в период 2007–2009 гг.

Как видно из табл. 2, уровень участия России в деятельности Совета вырос по сравнению с предыдущим периодом. Россия принимала более активное, чем другие страны, участие в заседаниях Совета, делая большее количество комментариев по более широкому кругу вопросов повестки дня Совета. Численность делегации России сопоставима с аналогичным показателем Канады и США, но все же уступает председателю – Норвегии. Россия спонсировала больше проектов, чем Швеция, Исландия, Дания и Финляндия, но меньше, чем Канада, США и Норвегия. В целом Россия увеличила свое участие в Совете.

С точки зрения качества участия деятельность России стала носить в большей степени международный характер, но все еще не достигла по этому показателю уровня других членов Совета. Россия выступила соавтором Соглашения о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасении в Арктике, самого амбициозного и значительного проекта за рассматриваемый период⁵. Переговоры по данному соглашению изменили Совет, придав ему качества не только совещательного органа, но и места за-

⁵ Meeting of Senior Arctic Officials Final Report, 19–20 November 2008, Kautokeino, Norway. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

ключения формальных международных договоренностей. Совет завершил широкий спектр проектов в таких областях, как биологическое разнообразие, защита арктической флоры, морских птиц, обеспечение морских перевозок и адаптации к изменению климата. Проекты России в большей степени (7 из 13) были ориентированы на решение внутренних проблем, чем проекты других стран-членов. Примечательно, что по сравнению с другими государствами Россия чаще спонсировала проекты, направленные на решение экономических проблем. Так, Россия завершила проекты по системам безопасности в Арктике, развитию возможностей по поиску и спасению и энергетического потенциала в регионе. В то же время все проекты Исландии, Дании и Швеции были направлены на решение экологических проблем и содействие устойчивому развитию. Очевидно, Россия рассматривала Совет как институт, который может помочь государствам сделать Арктический регион безопасным для бизнеса. В докладе по оценке воздействия на климат Арктики отмечался значительный экономический потенциал региона, равно как и тяжелейшие проблемы, вызванные изменением климата. Было установлено, в частности, что за предшествующие тридцать лет средняя площадь ледяного покрова в летний период уменьшилась на 15–20% [Arctic Council, 2004]. В целом активность России в рамках Арктического совета имела большую международную направленность, чем в период 1998–2000 гг., однако была в большей степени ориентирована на решение внутренних проблем, чем работа других стран Совета.

2013–2015

В течение последних двух лет отношения России и Запада значительно обострились. В феврале 2014 г. Вооруженные силы страны совершили вторжение в Крым, что в конечном счете привело к отторжению региона от Украины. Эти действия были совершены после того, как в результате революции на Украине был свергнут пророссийский президент Виктор Янукович. Возможно, этот шаг России был связан с желанием обеспечить доступ к военно-морским базам полуострова на долгосрочной основе [Schwartz, 2014]. В конфликте вокруг статуса Крыма Соединенные Штаты открыто заняли сторону Украины и ввели санкции, которые негативно сказались на состоянии российской экономики. Эти санкции ограничивают возможности американских банков, энергетических компаний и других предприятий работать в России [Smith, 2014]. В результате российская экономика перешла в состояние рецессии [Financial Times, 2015]. Тем не менее, согласно опросам, собранным Польским институтом международных отношений, популярность Путина лишь увеличилась [Ibid.]. Европейский союз также запретил своим компаниям предоставлять технологии для российских нефтяных компаний [Smith, 2014], что привело к снижению российской добычи нефти и газа [Cwiek-Karpowicz et al., 2015, p. 82]. Кроме того, Россия, к большому огорчению США, поддерживает режим президента Башара Асада в продолжающейся гражданской войне в Сирии. Члены Арктического совета – Финляндия, Дания и Швеция – входят в состав Европейского союза, отношения которого с Россией также переживают кризис.

В то же время статус Арктического совета в последние годы значительно вырос. В рамках Совета обсуждался более широкий круг проблем, был создан постоянный секретариат и заключены два обязывающих международных соглашения. К работе института подключаются новые неарктические страны, такие как Китай. Тем не менее поведение России явно оказало определенное воздействие на институт. Представители

Впоследствии Россия также спонсировала соглашение по предотвращению разливов нефти. См.: Meeting of Senior Arctic Officials, Stockholm, 28–29 March 2012. Final Report. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

Канады и США пропустили несколько совещаний рабочих и целевых групп в России, в частности встречи в апреле 2014 г. [Exner-Pirot, 2015]. Министр иностранных дел России пропустил заседание Совета в мае 2015 г. в Икалуите. Канада, в свою очередь, отменила запланированное мероприятие Арктического совета в Оттаве из-за опасений, что будут присутствовать российские официальные лица [Exner-Pirot, 2015].

Еще до присоединения Крыма наблюдались определенные трения, связанные с членством России в Совете. В 2012 г. Россия попыталась воспрепятствовать участию Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ (АКМНСС и ДВ РФ) в заседаниях Совета. В России такие группы, как АКМНС и ДВ, должны проходить процедуру государственной регистрации. В ноябре 2012 г. Министерство юстиции России объявило, что не будет регистрировать АКМНС и ДВ. Высказывался ряд теорий относительно причин подобных действий, среди которых назывался страх иностранного влияния внутри группы [Digges, 2012] или недовольство Ассоциации добычей нефти в некоторых районах Арктики [Wallace, 2013]. Совет опубликовал заявление в поддержку АКМНС и ДВ в ноябре 2012 г. (подписанное и присутствовавшим российским чиновником) [George, 2012]. В 2013 г. Россия зарегистрировала АКМНС и ДВ и позволила ей принимать участие в заседаниях Совета, однако определенный ущерб отношениям со странами Совета был нанесен. Канада возглавляла Совет в период 2013–2015 гг. Прошло пять заседаний Совета (в октябре 2013 г. в Уайтхорсе, в марте 2014 г. в Йеллоунайфе, в октябре 2014 г. в Йеллоунайфе, в марте 2015 г. в Уайтхорси, в мае 2015 г. в Икалуите).

Таблица 3. Россия и Арктический совет, 2013–2015 гг.

Страна	Комментарии	Пункты повестки дня	Средняя численность делегации	Кол-во спонсируемых проектов
Канада	30	21	9	29
Дания	10	7	5,7	11
Финляндия	6	6	3,7	8
Исландия	1	1	2,3	3
Норвегия	16	11	3,3	29
Швеция	5	4	4	5
США	8	7	5,7	32
Россия	11	6	1,7	21

Источник: составлено автором.

Примечания.

В колонке «Комментарии» отражено общее количество комментариев каждой государственной делегации на всех заседаниях Совета в период 2013–2015 гг.

В колонке «Пункты повестки дня» указано общее число пунктов повестки дня, по которым были сделаны комментарии на всех заседаниях Совета в период 2013–2015 гг.

Колонка «Средняя численность делегации» показывает среднюю численность государственных делегаций на всех заседаниях Совета в период 2013–2015 гг.

Колонка «Количество спонсируемых проектов» отражает общее количество проектов, финансируемых каждой страной – членом Совета в период 2013–2015 гг.

Как показано в табл. 3, в период 2013–2015 гг. Россия снизила свое участие во внешних аспектах работы Совета. Примерно вдвое по сравнению с предыдущими периодами сократилось число сделанных российской стороной комментариев. Тем не менее по этому показателю Россия по-прежнему опережала Финляндию, Исландию, Швецию и США. Средняя численность российской делегации была меньше, чем у других стран-членов, и меньше, чем в предыдущие периоды. Этот факт имеет большое значение, так как представляет собой развитие долгосрочной тенденции. Возможно, Россия уменьшила численность делегаций и снизила активность на заседаниях, чтобы создать впечатление решительных действий против западных государств.

Тем не менее Россия увеличила свое участие в работе Совета, значительно расширив число спонсируемых проектов. Кроме того, большинство последних проектов, поддерживаемых Россией, являются циркумполярными по охвату (хотя четыре были направлены на решение внутренних проблем в области борьбы с загрязняющими веществами и развития судоходства). Россия также спонсирует проекты по более широкому кругу пунктов повестки дня Совета, отходя от акцента преимущественно на проектах экономического развития, характерного для предыдущего периода. В рамках работы Совета Россия сотрудничает и с США. Соединенные Штаты финансируют два проекта по охране окружающей среды в российской Арктике. Совместно страны выступили соавторами восьми проектов. Россия является одним из спонсоров по четырем проектам, осуществляемым вместе с Канадой. Таким образом, несмотря на охлаждение отношений с западными странами, Россия по-прежнему вносит существенный вклад в деятельность Арктического совета.

Заключение

Последние действия со стороны России, а также ответная реакция США, создают опасения о приближении новой «холодной войны». Каким образом ухудшение отношений между Россией и западными странами повлияло на Арктический совет как важнейший институт регионального управления в Арктике? Для понимания современного состояния в сфере регионального управления необходимо изучить характер участия стран в работе Арктического совета (и других международных институтов). В данной статье утверждается, что нынешняя политическая ситуация не оказала глубокого влияния на деятельность Совета; Россия уменьшила активность по участию в публичных мероприятиях Совета, но в целом вовлечена в работу института в большей степени, чем когда-либо прежде. Ухудшение российско-американских отношений не оказало непосредственного влияния на Совет, что позволяет надеяться на то, что новой «холодной войны» можно избежать. С 1998 по 2000 г. Россия участвовала в деятельности Совета на уровне, схожем с показателями северных стран-членов, и с большим акцентом на решении внутренних проблем, чем другие государства. С 2007 по 2009 г. Россия нарастила свое участие в работе Совета до уровня, сопоставимого с Канадой и США. Участие России по-прежнему было в большей степени сосредоточено на внутренних делах, чем деятельность других стран Совета. В этот период Россия сконцентрировалась на проектах по развитию экономического потенциала Арктического региона. С 2013 по 2015 г., на фоне ухудшения отношений со странами Запада, Россия уменьшила число делегатов и проявляла меньшую активность на заседаниях Совета. Тем не менее страна финансировала больше проектов Совета, чем когда-либо прежде. Охват спонсируемых Россией проектов стал шире, включая внутренние, международные, экономические

и экологические вопросы. Россия, Канада и США зачастую работают вместе по экологическим проектам в рамках деятельности Совета.

В данной статье рассматривается роль широкого контекста международных отношений в деятельности Совета по исполнению функций регионального управления. Более ранние работы, такие как ранее упомянутые исследования Орана Янга и других, анализировали роль института, но не рассматривали подробно его устойчивость. Совершенно очевидно, что Совет может выдержать изменения в международном политическом климате. Одним из факторов устойчивости является то, что Арктический совет представляет собой достаточно небольшой и непубличный институт, не привлекающий внимания широкой общественности.

В данной работе поднимается вопрос о том, могут ли Россия и США эффективно сотрудничать в некоторых областях в периоды ухудшения отношений в связи с другими проблемами. На сегодняшний день ситуация обстоит именно так. Общая картина российско-американских отношений более комплексна, чем во времена «холодной войны». Россия и США сотрудничают в Арктическом совете, и роль института в содействии этому сотрудничеству очевидна.

Кроме того, как показывает табл. 4, Россия – единственная страна Совета, существенно увеличившая свое участие в его заседаниях.

Таблица 4. Участие в заседаниях Арктического совета, 1998–2015 гг.

Страна	Комментарии, 1998–2000	Комментарии, 2007–2009	Комментарии, 2013–2015	Пункты повестки дня, 1998–2000	Пункты повестки дня, 2007–2009	Пункты повестки дня, 2013–2015
Канада	62	21	30	29	10	21
Дания	25	15	10	20	13	7
Финляндия	21	10	6	18	7	6
Исландия	30	10	1	19	10	1
Норвегия	56	34	16	32	24	11
Швеция	22	19	5	15	12	4
США	24	31	8	18	20	7
Россия	21	47	11	18	30	6

Источник: составлено автором.

Согласно табл. 5, финансирование Россией проектов и состав ее делегаций сопоставимы с показателями других стран.

Почему антагонизм между Россией и США не оказал значительного влияния на деятельность Арктического совета? Заключительная часть данной работы указывает ряд направлений для дальнейшего исследования этого вопроса. Ни одно из этих объяснений не является окончательным. С точки зрения неореализма снижение активности России в рамках Совета может быть обусловлено соображениями необходимости обеспечения баланса сил, относительных выгод и международного положения [Waltz, 1979, р. 99]. Сторонники данной теории могут утверждать, что Россия пытается утвердить себя в качестве мировой державы в противовес США. Сотрудничество с Соединенными Штатами в Арктике, таким образом, будет противоречить этой цели. Очевидно, что неореализм не дает подходящего объяснения деятельности Совета.

Таблица 5. Россия и Арктический совет, 1998–2015 гг.

Страна	Средняя численность делегации, 1998–2000	Средняя численность делегации, 2007–2009	Средняя численность делегации, 2013–2015	Спонсируемые проекты, 1998–2000	Спонсируемые проекты, 2007–2009	Спонсируемые проекты, 2013–2015
Канада	16	10,8	9	7	18	29
Дания	6,5	8	5,7	2	3	11
Финляндия	5,5	5,5	3,7	3	4	8
Исландия	2,5	3	2,3	2	6	3
Норвегия	7,75	17,5	3,3	10	16	29
Швеция	2	5,3	4	1	2	5
США	37,5	10,5	5,7	7	18	32
Россия	4,75	11,8	1,7	4	13	21

Источник: составлено автором.

Анализ, основанный на работе Роберта Патнэма, позволяет проследить взаимосвязь между российской внутривластной ситуацией и внешней политикой Владимира Путина в Арктике [Putnam, 1988, p. 432–438]. Тем не менее изменения в поведении России в рамках ее участия в Арктическом совете не говорят о возможном внутривластном посыле ее действий. Ситуация вокруг регистрации Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока показывает, что Россия демонстрировала антагонизм по отношению к одному из основных внутренних арктических акторов. Это свидетельствует о том, что Россия, учитывая особенности политического режима в стране, не старается учитывать интересы внутривластных групп.

Теория функционализма дает подходящее объяснение ситуации. Функционалисты считают, что взаимодействие в неполитических сферах, таких как охрана окружающей среды, стимулирует доверие между государствами и поощряет сотрудничество [Naas, 1976, p. 176]. Активность России в Совете в целом усилилась, по мере того как страна развивала отношения с другими государствами в рамках работы института, что способствовало росту доверия в отношениях с другими странами Совета. Россия продолжает сотрудничество под эгидой Совета, даже в условиях дефицита доверия в других институтах и сферах взаимодействия.

Россия, вероятно, участвует в Совете, поскольку это отвечает ее национальным интересам. Более ранние исследования показали, что движимый ростом экономического потенциала региона Арктический совет эволюционирует [Chater, 2015]. В 1996 г. Совет был незначительным межправительственным форумом, способствовавшим продвижению экологических исследований, но не формировавшим основы официальной политики. К 2014 г. ситуация изменилась. Работа в рамках Совета привела к заключению двух международных соглашений: Соглашения о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасении в Арктике⁶ и Соглашения о сотрудничестве в сфере готов-

⁶ Agreement on Co-operation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic. Arctic Council, Nuuk, Greenland, 2011.

ности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике⁷. Эти договоренности призваны содействовать экономическому развитию региона, поскольку в них оговорены планы по реагированию на чрезвычайные ситуации, которые могут возникнуть в ходе производства ресурсов, в частности добычи шельфовой нефти. Страховые компании предостерегают от инвестиций в разработку арктических ресурсов из-за потенциально высокой страховой ответственности (см., например, [Emmerson et al., 2012]). Россия располагает 80% природных ресурсов Арктики [Alexeev, 2013]. Заключенные соглашения не устранили все риски работы в Арктике, но способствовали усилению регионального правового режима, обеспечивающего большую безопасность инвестиций. Совет также выполняет важную работу в сфере охраны окружающей среды, в работе Совета участвует множество экологов. Предшествующие исследования показали, что экологические организации являются ключевой группой интересов, выступающей в поддержку развития демократических институтов в России. Таким образом, Россия может участвовать в работе Совета, поскольку обеспечивает преимущества, которые отвечают интересам государств-членов [Chater, 2015, p. 62–63].

Литература

- Alexeev I. (2013) Russia's Arctic, NATO and Norway: A Post-Kirkenes Political Landscape // Barents Observer. June 20.
- Barnard A., Shoumali K. (2015) US Weaponry Is Turing Syria Into Proxy War With Russia // New York Times. October 12. Режим доступа: http://www.nytimes.com/2015/10/13/world/middleeast/syria-russia-airstrikes.html?_r=1 (дата обращения: 08.02.2016).
- Bell J. (2015) The Arctic Council's Iqaluit Meeting: Nine Things You Need To Know // Nunatsiaq News. April 27. Режим доступа: http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674the_arctic_councils_iqaluit_meeting_nine_things_you_need_to_know/ (дата обращения: 08.02.2016).
- Bird K.J. et al. (2008) Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle. Washington D.C.: United States Department of the Interior / United States Geological Survey.
- Chater A. (2015) Explaining the Evolution of the Arctic Council. *Electronic Thesis and Dissertation Repository*, paper 3230, August.
- Curtis G.E. (ed.) (1996) Russia: A Country Study. Washington: Library of Congress. Режим доступа: <http://countrystudies.us/russia/58.htm> (дата обращения: 08.02.2016).
- Cwiek-Karpowicz J. et al. (2015) Sanctions and Russia. Warsaw: Polish Institute of International Affairs.
- Digges C. (2012) Russia Strangles International Indigenous Peoples Organization as War on NGOs Continues // Bellona. November 15. Режим доступа: http://www.bellona.org/articles/articles_2012/raipon_closure (дата обращения: 08.02.2016).
- Emmerson C. et al. (2012) Arctic Opening: Opportunity and Risk in the High North. L.: Chatham House and Lloyds.
- English J. (2013) Ice and Water: Politics, Peoples and the Arctic Council. Toronto: Allen Lane.
- Exner-Pirot H. (2015) The Canadian Arctic Council Ministerial – What to Expect // Eye on the Arctic. April 15. Режим доступа: <http://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2015/04/15/the-canadian-arctic-council-ministerial-what-to-expect/> (дата обращения: 08.02.2016).
- Fenge T. (2012) Canada and the Arctic Council: Our Turn to Conduct the Arctic Orchestra // Policy Options. No. 4 (April). P. 63–67.

⁷ Agreement on Co-operation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic. Arctic Council, Kiruna, Sweden, 2003.

Financial Times (2015) Sanctions On Russia: The All-Around Impact. January 15. Режим доступа: <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2015/01/14/sanctions-on-russia-the-all-round-impact/> (дата обращения: 08.02.2016).

George Jane (2012) Arctic Council Officials Call for Reinstatement of Russian Indigenous Org // Nunatsiaq News. November 15. Режим доступа: http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674arctic_council_calls_for_russian_indigenous_orgs_return/ (дата обращения: 08.02.2016).

Haas E.B. (1976) Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration // International Organizations. Vol. 30. No. 2. P. 173–212.

Huebert R. (1998) New Directions in Circumpolar Co-operation: Canada, the Arctic Environmental Protection Strategy and the Arctic Council // Canadian Foreign Policy. Vol. 5. No. 2. P. 37–57.

Koivurova T., Heinamaki L. (2006) The Participation of Indigenous Peoples in International Norm-Making in the Arctic // Polar Record. Vol. 42. No. 2. P. 101–109.

Kureev A. (2015) The Real Reason Why Russia Finally Left the CFE Treaty // Russia Direct. May 17. Режим доступа: <http://www.russia-direct.org/opinion/real-reason-why-russia-finally-left-cfe-treaty> (дата обращения: 08.02.2016).

Putnam R.D. (1988) Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games // International Organization. Vol. 42. No. 3. P. 427–460.

Stokke O.S. (2007) Examining the Consequences of Arctic Institutions // International Co-operation and Arctic Governance / O.S. Stokke, G. Honneland (eds). N. Y.: Routledge. P. 13–26.

Schwartz P.N. (2014) Crimea's Strategic Value to Russia. Center for Strategic and International Studies. March 18. Режим доступа: <http://csis.org/blog/crimeas-strategic-value-russia> (дата обращения: 08.02.2016).

Smith R. (2014) Worldwide: Overview of the U.S. and EU Sanctions On Russia // Mondaq. October 6. Режим доступа: <http://www.mondaq.com/unitedstates/x/344530/Export+controls+Trade+Investment+Sanctions/Overview+Of+The+US+And+EU+Sanctions+On+Russia> (дата обращения: 08.02.2016).

Trenin D. (2014) Welcome to Cold War II // Foreign Policy, March 4. Режим доступа: <http://foreignpolicy.com/2014/03/04/welcome-to-cold-war-ii/> (дата обращения: 08.02.2016).

Young O. (2005) Governing the Arctic: From Cold War Theater to Mosaic of Co-operation // Global Governance. Vol. 11. No. 1. P. 9–15.

Wallace R. (2013) The Case for RAIPON: Implications for Canada and the Arctic Council. Calgary, Alberta: Canadian Defence and Foreign Affairs Institute.

Waltz K. (1979) The Theory of International Politics. N. Y.: McGraw-Hill.

Приложение.

Источники, использованные автором при написании статьи

Протоколы заседаний

Arctic Council Meeting of Senior Arctic Officials, Tromsø, Norway, 12–13 April 2007. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

Arctic Council SAO Meeting, Whitehorse, Canada, 4–5 March 2015, Final Report. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Arctic Council SAO Meeting, Yellowknife, Canada, 22–23 October 2014, Final Draft Report. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Meeting of Senior Arctic Officials Final Report From The Meeting 19 February 2009, Copenhagen, Denmark. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Meeting of Senior Arctic Officials Final Report, 19–20 November 2008, Kautokeino, Norway. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Meeting of Senior Arctic Officials Final Report, 23–24 April 2008, Svolvær, Norway. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Meeting of Senior Arctic Officials Final Report, 28–29 November 2007, Narvik, Norway. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Meeting of Senior Arctic Officials, Whitehorse, Yukon, Canada, October 22–23, 2013, Plenary Meeting, Final Report. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Notes from the Second Ministerial Meeting, Barrow, Alaska, U.S.A., October 12–13, 2000. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

SAO Meeting, Yellowknife, Canada, 26–27 March 2014, Final Report. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Senior Arctic Officials Meeting Highlights, November 17–19, 1999. Washington, D.C., U.S.A. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

Senior Arctic Officials Meeting, Anchorage, Alaska, U.S.A., May 5–6, 1999. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

Senior Arctic Officials Meeting, Fairbanks, Alaska, April 27–28, 2000. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

Sixth Ministerial Meeting of the Arctic Council, 29th April 2009, Tromsø, Norway, Agenda. Tromsø, Norway: Arctic Council.

СПИСКИ УЧАСТНИКОВ

Arctic Council Senior Arctic Officials Meeting, Anchorage, Alaska, USA, May 3–6, 1999, Participant List. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

Arctic Council Senior Arctic Officials Meeting, April 26–28, 2000, Fairbanks, Alaska, Delegation List. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

Arctic Council Senior Arctic Officials/Sustainable Development Working Group Meeting, Washington, D. C., USA, November 17–19, 1999, Participant List. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

Delegations SAO-Meeting, Tromsø, April 12–13, 2007. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

Final List of Participants to SAO Meeting, Narvik, 28–29 November 2007. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

Final Participants List, SAO Meeting, Kautokeino 19–20 November 2008. Tromsø, Norway: Arctic Council.

List of Participants, Barrow Ministerial Meeting, October 10–13, 2000. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

List of Participants, Yellowknife SAO Meeting, 2014. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Participant List, SAO Whitehorse, Canada 2013. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Participant List, SAO, Yellowknife, Canada 2014. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Participants List, SAO Meeting, Copenhagen, 10 February 2009. Tromsø, Norway: Arctic Council.

SAO Meeting, Svolvær, 23–24 April 2008, List of Participants. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Sixth Ministerial Meeting of the Arctic Council, 29th April 2009, Tromsø, Norway, Final List of Participants. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Отчеты старших должностных лиц

Annex 2, Iqaluit 2015 SAO Report to Ministers, Amarak: Arctic Council Tracker (AAC), Iqaluit, 24 April 2015. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Report of Senior Arctic Officials to Arctic Council Ministers: Barrow, Alaska, United States of America, October 12, 2000. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat / Arctic Council Ministerial Meeting.

Senior Arctic Official Report to Ministers, Tromsø, Norway, April 2009. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

Другие источники

Agreement on Co-operation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic, 2011. Nuuk, Greenland: Arctic Council.

Agreement on Co-operation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic, 2003. Kiruna, Sweden: Arctic Council.

Hassol S. (2004) Arctic Climate Impact Assessment: Impacts of a Warming Climate. Cambridge: Cambridge University Press.

Meeting of Senior Arctic Officials Final Report, 19–20 November 2008, Kautokeino, Norway. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Meeting of Senior Arctic Officials, Stockholm, 28–29 March 2012: Final Report. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

The Iqaluit Declaration, 1998. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

Explaining Russia's Relationship with the Arctic Council

A. Chater

Andrew Chater – Assistant Professor, School of Humanities, Brescia University College; 1285 Western Road, London, Ontario, N6G 1H2, Canada; E-mail: achater@uwo.ca

Abstract

Relations between the West and Russia have worsened since Russia annexed Crimea in February 2014. This article explains how this deterioration has affected the Arctic Council. The council is an international institution with eight member states with territory in the Arctic (Canada, Denmark, Finland, Iceland, Norway, Russia, Sweden and the United States) as well as six indigenous peoples' organizations. The mandate of the institution is to promote environmental protection and sustainable development in the Arctic. There is currently a debate in the media about the impact of Russia's actions on Arctic governance. Some accounts argue that the Arctic Council's work continues unabated in the aftermath of Crimea, while others point to worrying signs that the institution is experiencing difficulty. This research helps settle this debate by empirically demonstrating Russia's behaviour. It concludes that the breakdown in Russian-United States relations has not had an immediate impact on the council. The article employs descriptive statistics to understand Russia's patterns of activity in the council in three periods (1998–2000, 2007–2009 and 2013–2015). It examines Russia's participation in meetings and its sponsorship of initiatives. It draws from a variety of council documents. It shows that earlier in the history of the council, Russia's participation was similar to the Nordic countries. The article empirically demonstrates that Russia's participation in the Arctic Council has increased over time.

Key words: global governance; Arctic governance; circumpolar relations; Arctic Council; Russia

References

- Alexeev I. (2013) Russia's Arctic, NATO and Norway: A Post-Kirkenes Political Landscape. *Barents Observer*, June 20.
- Barnard A., Shoumali K. (2015) US Weaponry Is Turing Syria Into Proxy War With Russia. *New York Times*, October 12. Available at: http://www.nytimes.com/2015/10/13/world/middleeast/syria-russia-airstrikes.html?_r=1 (accessed 8 February 2016).
- Bell J. (2015) The Arctic Council's Iqaluit Meeting: Nine Things You Need To Know. *Nunatsiaq News*, April 27. Available at: http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674the_arctic_councils_iqaluit_meeting_nine_things_you_need_to_know/ (accessed 8 February 2016).
- Bird K.J. et al. (2008) *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*. Washington D.C.: United States Department of the Interior / United States Geological Survey.
- Chater A. (2015) *Explaining the Evolution of the Arctic Council*. Electronic Thesis and Dissertation Repository, paper 3230, August.
- Curtis G.E. (ed.) (1996) *Russia: A Country Study*. Washington: Library of Congress. Available at: <http://countrystudies.us/russia/58.htm> (accessed 8 February 2016).
- Cwiek-Karpowicz J. et al. (2015) *Sanctions and Russia*. Warsaw: Polish Institute of International Affairs.
- Digges C. (2012) Russia Strangles International Indigenous Peoples Organization as War on NGOs Continues. *Bellona*, November 15. Available at: http://www.bellona.org/articles/articles_2012/raipon_closure (accessed 8 February 2016).
- Emmerson C. et al. (2012) *Arctic Opening: Opportunity and Risk in the High North*. London: Chatham House and Lloyds.
- English J. (2013) *Ice and Water: Politics, Peoples and the Arctic Council*. Toronto: Allen Lane.

- Exner-Pirot H. (2015) The Canadian Arctic Council Ministerial – What to Expect. *Eye on the Arctic*, April 15. Available at: <http://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2015/04/15/the-canadian-arctic-council-ministerial-what-to-expect/> (accessed 8 February 2016).
- Fenge T. (2012) Canada and the Arctic Council: Our Turn to Conduct the Arctic Orchestra. *Policy Options*, no 4, April, pp. 63–67.
- Financial Times (2015) *Sanctions On Russia: The All-Around Impact*, January 15. Available at: <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2015/01/14/sanctions-on-russia-the-all-round-impact/> (accessed 8 February 2016).
- George Jane (2012) Arctic Council Officials Call for Reinstatement of Russian Indigenous Org. *Nunatsiaq News*, November 15. Available at: http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674arctic_council_calls_for_russian_indigenous_orgs_return/ (accessed 8 February 2016).
- Haas E.B. (1976) Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration. *International Organizations*, vol. 30, no 2, pp. 173–212.
- Huebert R. (1998) New Directions in Circumpolar Co-operation: Canada, the Arctic Environmental Protection Strategy and the Arctic Council. *Canadian Foreign Policy*, vol. 5, no 2, pp. 37–57.
- Koivurova T., Heinamaki L. (2006) The Participation of Indigenous Peoples in International Norm-Making in the Arctic. *Polar Record*, vol. 42, no 2, pp. 101–109.
- Kureev A. (2015) The Real Reason Why Russia Finally Left the CFE Treaty. *Russia Direct*, May 17. Available at: <http://www.russia-direct.org/opinion/real-reason-why-russia-finally-left-cfe-treaty> (accessed 8 February 2016).
- Putnam R.D. (1988) Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games. *International Organization*, vol. 42, no 3, pp. 427–460.
- Stokke O.S. (2007) Examining the Consequences of Arctic Institutions. *International Co-operation and Arctic Governance* (eds. O.S. Stokke and G. Honneland). New York: Routledge, pp. 13–26.
- Schwartz P.N. (2014) *Crimea's Strategic Value to Russia*. Center for Strategic and International Studies, March 18. Available at: <http://csis.org/blog/crimeas-strategic-value-russia> (accessed 8 February 2016).
- Smith R. (2014) Worldwide: Overview of the U.S. and EU Sanctions On Russia. *Mondaq*, October 6. Available at: <http://www.mondaq.com/unitedstates/x/344530/Export+controls+Trade+Investment+Sanctions/Overview+Of+The+US+And+EU+Sanctions+On+Russia> (accessed 8 February 2016).
- Trenin D. (2014) Welcome to Cold War II. *Foreign Policy*, March 4. Available at: <http://foreignpolicy.com/2014/03/04/welcome-to-cold-war-ii/> (accessed 8 February 2016).
- Young O. (2005) Governing the Arctic: From Cold War Theater to Mosaic of Co-operation. *Global Governance*, vol. 11, no 1, pp. 9–15.
- Wallace R. (2013) *The Case for RAIPON: Implications for Canada and the Arctic Council*. Calgary, Alberta: Canadian Defence and Foreign Affairs Institute.
- Waltz K. (1979) *The Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.

Институциональные уровни анализа и эволюция отношений России и Евросоюза: некоторые вопросы теории и практики¹

Т.А. Романова

Романова Татьяна Алексеевна – к.полит.н., доцент кафедры европейских исследований, Санкт-Петербургский государственный университет; доцент, факультет мировой экономики и мировой политики, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 191060 Санкт-Петербург, ул. Смольного, д. 1/3; E-mail: t.romanova@spbu.ru, romanova@mail.sir.edu

Концепция уровней анализа – прекрасный инструмент для изучения эволюции международных отношений; уровни можно выделить на основе структурного, институционального и тематического подходов. Настоящая статья фокусируется на институциональном подходе, где межправительственный уровень (МПУ) – традиционные контакты глав государств, правительств, министров, трансправительственный уровень (ТПУ) – взаимодействие чиновников среднего и низшего ранга соответствующих стран, а транснациональный уровень (ТНУ) – диалог негосударственных игроков (бизнеса, неправительственных организаций, эпистемных сообществ). ТПУ и ТНУ были выделены в трудах Р. Кеохейна и Дж. Ная о взаимозависимости, но расцвет исследований произошел благодаря постоянной активизации трансграничных связей госслужащих, бизнеса, неправительственных организаций и экспертов. Признано, что связи на ТПУ и ТНУ стабилизируют отношения международных акторов.

Настоящая статья предлагает уточнить положения о стабилизирующем потенциале ТПУ и ТНУ. Во-первых, необходим учет того, как государство определяет автономию госслужащих от политического уровня государства. Во-вторых, институты власти регулируют степень самостоятельности бизнеса и неправительственных организаций. Трансправительственные и транснациональные связи выполняют стабилизирующую функцию только там, где обеспечена независимость государственного аппарата в технических вопросах, и где сильны бизнес и гражданское общество. В-третьих, важна реальная экономическая взаимозависимость стран, которая формирует конкретную повестку сотрудничества. Интенсификация торговых и инвестиционных потоков не всегда создает реальную взаимозависимость. В этом случае контакты на ТПУ и ТНУ носят формальный характер, не возникает сотрудничества, позволяющего пройти через фундаментальные потрясения в отношениях на МПУ.

Эмпирическая часть демонстрирует, что расширение связей России и ЕС закономерно повлекло уплотнение ТПУ и ТНУ, но они не стабилизировали отношения Москвы и Брюсселя после украинского кризиса 2014 г. Евросоюз способствовал разрушению экономических связей на ТПУ и ТНУ, а Россия играла деструктивную роль в транснациональных некоммерческих отношениях. МПУ также негативно действовал на такую часть ТНУ, как эпистемное сообщество, ведя к ее политизации. Объяснить такое развитие событий можно только предложенными нами уточнениями существующей теории ТПУ и ТНУ. Статья также рекомендует для преодоления сложившегося кризиса восстанавливать целенаправленно ТПУ и ТНУ взаимодействия.

Ключевые слова: отношения России и ЕС; трансправительственный; транснациональный; взаимозависимость; бизнес; гражданское общество; неправительственные организации; третий сектор; эпистемные сообщества

¹ Статья поступила в редакцию в марте 2016 г.

Проблема уровней анализа в теории международных отношений

Термин «уровни» прочно вошел в современную науку, поскольку эта «пространственная метафора» дает нам «таксономические удобства» [Bunge 1960, p. 41, 52]. В теории международных отношений уровни анализа возникли в конце 1950-х годов, когда К. Уолтц выявил три обоснования войны: природа человека, действия государства и влияние системы [Waltz, 1959]. Дж.Д. Сингер, размышляя над работой Уолтца, пишет, что исследователь «может выбрать цветок или сад, скалу или каменоломню, дерево или лес» [Singer, 1961, p. 77]. Эту аргументацию прекрасно прояснил Уолтц, сравнив уровни анализа с макро- и микроэкономикой, разница между которыми не в том, насколько большую реальность они исследуют, а в том, как «они приближаются к объекту исследования и как конструируется теория, которая их объясняет» [Waltz, 1979, p. 110].

Споры относительно уровней анализа развивались по двум направлениям. С одной стороны, дискуссия шла вокруг того, на основе какого критерия выделять уровни, сколько их должно быть, какой из них определяющий, каково взаимодействие между ними. С другой стороны, был поставлен вопрос о разделении элементов анализа (units of analysis) и уровней анализа (levels of analysis) [Moul, 1973; Yurdusev, 1993], т.е. онтологических и эпистемологических аспектов.

А. Вендт справедливо отметил, что «проблема уровня анализа — это проблема... оценки относительной важности каузальных факторов на разных уровнях социальной агрегации в объяснении поведения заданной единицы анализа» [Wendt, 1991, p. 387]. Преимущество эпистемологического фокуса состоит также в возможности синтеза уровней анализа [Ray, 2001, p. 355–356; Onuf, 1995] и в отказе от исключительно иерархического принципа их выделения. Это и определяет наш выбор эпистемологической трактовки, поскольку нам важно как выделение уровней, так и изучение их взаимодействия и удельного веса в ходе эволюции отношений акторов.

Существует три подхода к выделению уровней анализа [Romanova, 2011, 2015]; проиллюстрируем их на примере отношений России и ЕС. Структурный — это отношения России с ЕС как блоком и с его странами-членами. Он ныне становится сложнее за счет добавления на стороне России Евразийского экономического союза (ЕАЭС), теперь ЕС и его члены также могут выстраивать отношения и с Россией, и с ЕАЭС. Тематический подход был популяризирован как столкновение интересов России и ценностей ЕС. В действительности для обеих сторон характерно и то, и другое, а отношения могут развиваться и на уровне концептуальных целей/ценностей, и на уровне задач в конкретной сфере, и, наконец, на уровне инструментов их реализации. Наконец, есть «институциональный» подход: это выделение межправительственного, трансправительственного и транснационального уровней (МПУ, ТПУ и ТНУ). Этот последний подход и анализируется в данной статье, но будет продемонстрирована и его связь с тематическими уровнями анализа.

Цель статьи — предложить уточнения в концепцию ТПУ и ТНУ и протестировать их на примере отношений России и Евросоюза. В соответствии с данной целью поставлены три задачи: проанализировать основные теоретические положения, лежащие в основе институциональных уровней анализа, предложить элементы коррекции этих положений, а также протестировать эти теоретические положения на примере отношений России и ЕС на современном этапе. Каждая из этих задач решается в последующих разделах статьи. В заключении также представлены рекомендации по преодолению современного кризиса отношений России и ЕС.

Институциональные уровни анализа: существующая теория

Суть институционального подхода к уровням анализа состоит в том, что контакты государств и других акторов не исчерпываются МПУ (т.е. саммитами, встречами на уровне высших должностных лиц или министров). Они также развиваются на ТПУ и ТНУ. Зерно этого подхода можно найти в трудах Н. Анжелла о том, что экономическая взаимозависимость сокращает возможности войны [Angell, 1910]. Позднее А. Уолферс отметил, что на ход развития мировых событий нередко оказывает влияние частный бизнес [Wolfers, 1959]. Однако развили суть ТПУ и ТНУ Р. Кеохейн и Дж. Най в контексте взаимозависимости государств. Они ввели термин «транснациональный» для обозначения связей, не контролируемых центральными органами государства [Nye, Keohane, 1971, p. 329–330]. Эти связи способствуют международному плюрализму, повышают взаимозависимость государств, ограничивая их свободу и расширяя их возможности влиять друг на друга [Ibid., p. 337]. Чуть позднее Кеохейн и Най разделили связи на трансправительственные и транснациональные [Keohane, Nye, 1974].

И ТПУ, и ТНУ подразумевают неиерархическое, сетевое взаимодействие участников [Powell, 1990; Keck, Sikkink, 1999]. Эти сети гибки и быстры в обмене информацией и ее интерпретации, в обучении и социализации [Dolowitz, Marsh, 2000], но не всегда прозрачны [Börzel, 1998; Slaughter, 2004; Stone, 2008]. Развитие и ТПУ, и ТНУ обусловлено технологическим прогрессом, прежде всего развитием средств коммуникации, а также усложнением государственного регулирования, возрастанием важности экспертного знания, глобализацией экономики.

ТПУ – это «комплекс прямых связей между подразделениями различных правительств, которые не контролируются и не направляются непосредственно политикой кабинета или основными должностными лицами этих государств» [Keohane, Nye, 1974, p. 43]. Контакт на ТПУ благоприятствуют отсутствие конкретики в международных решениях, рост торговли и инвестиций между странами, расхождение стандартов, препятствующее трансграничному бизнесу [Raustiala, 2002]. А.-М. Слотер предложила использовать термин «трансправительственность», когда игроками мировой политики становится среднее звено госслужащих, а также ввела понятие «десегрегированного государства», т.е. фрагментированного по различным сферам, в каждой из которых служащие контактируют с коллегами за рубежом чаще, чем с соотечественниками из других подразделений [Slaughter, 2004, p. 31].

ТПУ выполняет три функции. Первая – информационная; диалог и прозрачность способствуют рационализации процесса принятия решения и повышению его эффективности. При этом важны и информация, и ее концептуализация, и аргументация [Slaughter, 2004]. Обмен информацией выполняет и сигнальную функцию: говорит об открытости к дискуссии [Cho, Kelly, 2012, p. 510], повышает доверие. Вторая функция – гармонизация политик, сближение регулирования, часто «не через создание единого наднационального закона», а за счет принятия одинаковых национальных норм [Andersen, 2005, p. 1272]. Наконец, сети принуждают к выполнению принятых решений [Slaughter, 2004]. Члены сетей ведут неформальный мониторинг действий друг друга, способствуют созданию институциональных гарантий взаимного выполнения обязательств, могут применять принуждение к своим членам (как правило, мягкое, путем убеждения).

ТНУ – результат роста влияния негосударственных акторов международных отношений. Они всегда играли некоторую роль в международных отношениях [Krasner, 1997, 1999; Charnovitz, 1997], но всерьез изучение транснациональных отношений началось во второй половине XX в. В ТНУ можно выделить три компонента: бизнес, НПО и эпистемные сообщества.

Исторически первым объектом изучения стал бизнес, транснациональные корпорации. Компании, минуя государственные органы, начинают сотрудничать через границы, создавая параллельные государственным контакты. Основная задача компаний – получение прибыли. В ходе ее реализации они могут воздействовать на суверенитет государств, например, на его доходы (за счет налогообложения в разных странах), внутреннее законодательство, социальную стабильность [Krasner, 1976; Garrett, 2000; Strange, 1988, 1996]. Кроме того, бизнес, заботясь о международных стандартах, необходимых для конкуренции, и о репутации, инициирует самостоятельное регулирование, где есть необходимость и правовой вакуум (стандартизация бухгалтерской отчетности, экологические нормы [Abbott, Snidal, 2001; Cutler, Haufler, Porter, 1999; Knill, Lehmkuhl, 2002; Ronit, Schneider, 1999]).

В 1980-е годы интенсифицируются исследования международных неправительственных организаций, «самоуправляемых, частных, некоммерческих организаций, роль которых – улучшение качества жизни» [Vakil, 1997, p. 2060], прежде всего, охрана окружающей среды, защита прав человека, культурное сотрудничество. Изучение международных неправительственных организаций «онтологически эволюционировало... от глобальных групп давления... к транснациональным социальным движениям, когда появился глобальный протест в 1990-е годы; к транснациональным коалициям давления, когда неправительственные организации институционализировались и начали плотно взаимодействовать друг с другом в середине и конце 1990-х годов; к глобальному гражданскому обществу как глобализированному социальному пространству» [Kelly, 2007, p. 82].

Транснациональные неправительственные организации выполняют четыре функции. Первая – предоставление информации и ее концептуализация, подрывающие соответствующую монополию государств [Keck, Sikkink, 1999, p. 96]. Вторая – предоставление экспертизы по соответствующим вопросам. Третья – «определение повестки», т.е. желаемого варианта действий [Cowles, 2003, p. 106], «создание когнитивных рамок» современной политики [Keck, Sikkink, 1999, p. 95]. Впрочем, эта последняя функция характерна и для бизнеса, и для эпистемного сообщества [Haas, 1992; Sell, Prakash, 2004; Webb, 2004]. Наконец, неправительственные организации могут усиливать легитимность международных организаций и правительств [Clark, 1995, p. 510]. Этим объясняется, например, сотрудничество экологических организаций и органов Евросоюза.

Наконец, третий компонент ТНУ – эпистемные сообщества, т.е. «сеть профессионалов с признанной экспертизой и компетенцией в какой-то области и авторитетными претензиями на определение политически релевантного знания» [Haas, 1992, p. 3]. Их значение многократно выросло в современном мире, поскольку «знания и информация стали важными измерениями силы» [Haas, 1992, p. 2]. Эпистемное сообщество, как правило, связано «разделяемыми убеждениями и уверенностью в истинности и применимости особых форм знания и специфических истин» [Haas, 1992, p. 3]. Поскольку независимость от национальных лидеров – базовая характеристика эпистемного сообщества, мы рассматриваем его как часть ТНУ (хотя эксперты могут вносить лепту и в функционирование ТПУ).

Эпистемные сообщества влияют на международные отношения, прежде всего, через формирование «когнитивных рамок» [Keck, Sikkink, 1999, p. 95], очерчивая проблемы, обозначая их комплексные связи, определяя интересы государства и предлагая варианты решений [Naas, 1992, p. 4, 16]. Их специфика в том, что они заинтересованы не в личной выгоде, а в продвижении наиболее оптимальной, с их точки зрения, повестки. Как правило, это аналитики, политические консультанты, экспертные центры, НИИ. Причем ключевым представляется не просто их автономная деятельность, но выстраивание коллективной повестки с коллегами из других стран.

ТПУ и ТНУ размывают границы между внутренней и внешней политикой государства. Теснота связей на ТПУ и ТНУ также показывает плотность сотрудничества соответствующих государств (или иных международных акторов) [Pollack, Shaffer, 2001]. ТПУ и ТНУ стабилизируют МУ и в целом отношения акторов, налагают на них ограничения. Это связано с ростом взаимозависимости акторов, воспринимать которую можно и рационально (привлечение бизнеса, требующее стабильности и приемлемости регулирования, репутационные издержки из-за критики НПО), и конструктивистски (постепенная социализация государств относительно норм, проблем друг друга, в том числе под влиянием интенсивных ТПУ и ТНУ).

При этом влияние транснационального уровня на общий контекст отношений может быть разным. Бизнес и часть эпистемного сообщества настроены на прагматизацию и деполитизацию диалога. В то же время неправительственные организации (особенно действующие в области прав человека), а также часть эпистемного сообщества нередко выбирают политизацию, поскольку она содействует продвижению их повестки, решению выдвигаемых проблем, укреплению личной (профессиональной) репутации или получению (дополнительного) финансирования.

Взаимовлияние институциональных уровней проявляется, прежде всего, в стадиях принятия решений. На начальном этапе, в очерчивании повестки, наиболее активны ТПУ и ТНУ, они определяют качество взаимозависимости и когнитивные рамки для будущих инноваций. При принятии решений лидирует МПУ. А выполнение — дело участников ТПУ и ТНУ (см. также [Risse, 2002]). На всех стадиях государства зависят от знаний и информации, т.е. от всех компонентов ТПУ и ТНУ. Поэтому можно говорить о формировании сегодня особой системы управления.

Государства также научились использовать ТНУ в своих интересах. Отчасти это связано с разделяемыми интересами бизнеса и государства, где последнее продвигает деловые интересы, лоббирует те или иные контакты. Для бизнеса и НПО доступ к правительственным структурам, информации и ресурсам нередко становится составной частью успеха [Cowles, 2003]. Бизнес и НПО в обмен отказываются от части самостоятельности, от радикальных требований, поставляют государствам информацию и дополнительный инструмент воздействия на партнеров, а компании — еще и доходы в виде налогов от дополнительной прибыли. Бизнес и НПО также часто выполняют те функции, которые государство или международные организации не могут взять на себя [Risse, 2002], например, поддержка каких-то групп населения за рубежом, обеспечение контактов и коммуникации с наиболее одиозными партнерами. Особая форма альянса — организованные, регулируемые или манипулируемые неправительственные организации [Higgot, Underhill, Bieler, 2000].

Таким образом, МПУ, ТПУ и ТНУ взаимозависимы, однако их относительный вес в выстраивании отношений международных акторов постоянно изменяется. Уплотнение ТПУ и ТНУ — индикатор сближения государств и/или их объединений.

Формальные и материальные ТПУ и ТНУ: коррекция институционального подхода

Уплотнение ТПУ и ТНУ сегодня можно наблюдать почти везде. В то же время далеко не всегда они ограничивают МПУ или стабилизируют двусторонние отношения. Это прекрасно показывают отношения России и Евросоюза с 2014 г., когда ТПУ и ТНУ были разрушены действиями на МПУ, а не смягчили последние, как ожидает теория. Означает ли это, что ТПУ и ТНУ не стабилизируют отношения, а либерализм в международных отношениях вновь показывает свою несостоятельность? На наш взгляд, необходимо, скорее, уточнить некоторые положения институциональных уровней анализа и их взаимодействия.

Государство, бюрократия, бизнес, гражданское общество

Государства и их объединения, безусловно, остаются центральными акторами современных международных отношений. Они также в значительной мере определяют характер и потенциал ТПУ и ТНУ.

Во-первых, политическая система государства определяет делегирование компетенций и ответственности от высших органов власти и их руководителей к средним и низшим, а также в независимые агентства. Еще в XIX в. будущий президент США В. Вильсон [Wilson, 1887] писал о необходимости отделять политический уровень власти от публичной администрации, государственных служащих. Позднее эта теория была дополнена различными концепциями бюрократии, а также важности делегирования и децентрализации для обеспечения эффективного функционирования. Контуры любой сферы задаются на политическом уровне, но развивают и реализуют их на практике госслужащие, тем более что проблемы сегодняшнего управления крайне сложны технически [Cardona, n.d., p. 9]. С политическим уровнем ассоциируется легитимность происхождения власти, а с административным – легитимность результатов правительства [Ibid., p. 11].

Например, в странах Запада делегирование решений столь велико, что даже говорят о существовании четвертой ветви власти, регулятивной [Majone, 1996]. Более половины решений принимаются на техническом уровне административным персоналом. Это обеспечивает высокий уровень предсказуемости, позволяет освободить время глав государств и кабинета министров для действительно важных вопросов, а также деполитизировать решения. Проблемой при этом становится ответственность агентств и госслужащих [Huber, Shipan, 2013].

Во многих государствах, однако, разделения на политический и административный уровни, делегирования компетенций и ответственности от высшего уровня вниз не произошло. В результате решения принимаются на основе политической целесообразности, смешиваются административные и политические обязанности, высший уровень правительства наводняется техническими проблемами, а служащие низшего уровня отказываются от принятия самостоятельных решений и слабо участвуют в выполнении функций своего министерства [Cardona, n.d., p. 2].

Исторически для России было характерно доминирование вертикали, слабая децентрализация и делегирование компетенций и ответственности чиновникам; за годы советской власти тенденция только усилилась. Разброд и децентрализация 1990-х годов оказались временными, быстро были ликвидированы восстановленной с приходом

в Кремль В.В. Путина вертикалью власти. Поэтому недостаточное отделение политической власти от администрирования характерно и для нашей страны.

К. Раустила отмечает, что трансправительственному диалогу могут помешать большие различия в регулировании, нежелание поставить национальную систему норм под угрозу, а также различия в регулятивных компетенциях [Raustiala, 2002–2003, p. 16]. Различия в самостоятельности госслужащих, в их компетенциях и ответственности в ЕС и России и будут составлять последний из перечисленных финским исследователем барьеров, снижать потенциал контактов на ТПУ.

Во-вторых, государство определяет самостоятельность коммерческого сектора, характер отечественного бизнеса (так называемого второго сектора). Евросоюз характеризуется как либеральная рыночная экономика (хотя и с высокими социальными гарантиями). Современное положение в России можно описать как «государственный капитализм»², система базируется на «тесных связях тех, кто управляет государством, и тех, кто владеет корпорациями» [Bremmer, 2009]. Четыре коммерческих кита таких систем – это национальные нефтяные компании, государственные корпорации, частные национальные компании-гиганты и суверенные фонды благосостояния [Bremmer, 2009; Bremmer, 2010].

Последствие государственного капитализма – большая зависимость бизнеса от государства по сравнению с либеральными рыночными экономиками Запада. Вместо установления контактов с бизнес-партнерами за рубежом и цивилизованного лоббирования иностранных государственных институтов национальные гиганты предпочитают полагаться на собственные госструктуры и, прежде всего, на глав государств и правительства. В результате обедняется ТНУ, политизируются некоторые вопросы. Государственный капитализм негативно влияет и на инвестиционный климат, что препятствует капиталовложениям, модернизации и встраиванию страны в глобальную экономику, в производственные цепочки и предоставление услуг.

В-третьих, государство определяет состояние некоммерческой, благотворительной, правозащитной и иной общественной жизни, неправительственных организаций, так называемого третьего сектора [Etzioni, 1973; Levitt, 1974]. Их главная характеристика – независимость от власти, стремление ее контролировать особенно в вопросах прав человека, охране окружающей среды. От развития этого сектора, его независимости и политики государства здесь зависит то, насколько развита некоммерческая часть ТНУ [Risse, 2002; Стрежнева, 2010]. Контакты между гражданскими обществами, движимые абстрактными (по сравнению с извлечением прибыли) целями, всегда менее интенсивны и устойчивы [Pollack, Shaffer, 2001]. Меры государства по ограничению деятельности неправительственных организаций наносят дополнительный удар по ТНУ.

Наиболее развиты неправительственные, некоммерческие организации в западных государствах, в том числе на территории Евросоюза. Именно здесь они зародились, а затем уже стали развивать свою деятельность и в других частях мира. Неслучайно международные НПО часто критикуются за недостаточную репрезентативность своего состава [Collingwood, Logister, 2005; Scholte, 2002; Smith, Wiest, 2005]. Другой предмет их критики – селективность в выборе интересов и ценностей, которые они представляют [Ottaway, 2001; Waterman, 1996].

² Термин «государственный капитализм» дискуссионен, он использовался ранее для описания советской системы и ее рывка к индустриализации, для модернизации стран Азии и Центральной Европы, а также для действий стран Запада по спасению экономики. Однако это наилучший из имеющихся ныне терминов для описания реалий России.

Ситуация, сложившаяся с НПО в России, двойственна. С одной стороны, их деятельность началась давно. История экологического движения прослеживается до XIX в., а правозащитных организаций восходит к 1960-м годам [Алексеева, 2002, р. 53]. В настоящее время в НПО занято около 1% населения³. С другой стороны, НПО нередко воспринимаются как проводники подрывного влияния иностранных государств, вызывают подозрения. В связи с этим в 2012 г. в России был принят закон, предписывающий, в частности, присвоение статуса «агента» для НПО с иностранным финансированием. Хрестоматийным стало высказывание В.В. Путина, что «можно только приветствовать цивилизованную работу гуманитарных и благотворительных неправительственных организаций... Однако активность “псевдонПО”, других структур, преследующих при поддержке извне цели дестабилизации обстановки в тех или иных странах, недопустима»⁴.

Таким образом, государство задает плотность и интенсивность ТПУ и ТНУ, определяя характер положения составляющих их игроков в своей политической системе. Дополнительно ТПУ и ТНУ могут регулироваться и извне. Например, санкции ограничивают контакты низших уровней власти, вводят запреты на коммерческие связи, лимитируют финансирование НПО. Как правило, такие меры определяются характером диалога сторон на МПУ.

Взаимозависимость акторов

Развитие партнеров, качество промышленности и сектора услуг, определяют глубину их экономической взаимозависимости, а последняя, в свою очередь, диктует развитие ТПУ и ТНУ. Чем примитивнее торговля (ближе к обмену готовых товаров или ресурсов на другие товары или ресурсы), тем меньше зависимость бизнеса от существующих контактов и плотность ТНУ и ТПУ [Raustiala, 2002–2003]. Если же страны формируют единые производственные цепочки, связаны значительными потоками капиталовложений, ТНУ и ТПУ развиваются. Плотность и глубина бизнес-контактов влечет требования в отношении субстанции сотрудничества и, таким образом, определяет работу МПУ и ТПУ. МПУ задает направление правового сотрудничества, ТПУ реализует его через взаимное информирование, правовое сближение и контроль. Юридически необязательное сотрудничество запускают и ТНУ, как коммерческие, так и некоммерческие его сегменты.

В отношениях любых государств и их блоков можно выделить также тематические уровни. Основание составляют, прежде всего, теории международных режимов [Naas, 1980; Nye, 1987; Krasner, 1983], утверждающие иерархию норм и целей: системообразующие, развивающие и имплементирующие. Другой источник тематических уровней можно идентифицировать в исследованиях политических идей, где можно выделить «три уровня обобщения: политические решения, определение проблемы и политические философии / дух времени (zeitgeist)» [Mehta, 2011, р. 24; Schmidt, 2008]. Наконец, суть политической конвергенции определяется как социальное обучение, «которое состоит из трех переменных: всеобъемлющие цели, которые направляют политику в конкретной области, техники или политические инструменты, используемые для до-

³ Доклад о развитии институтов гражданского общества в России. 2013. 5 марта // Официальный сайт Фонда развития гражданского общества. Режим доступа: <http://civilfund.ru/mat/20> (дата обращения: 11.03.2016).

⁴ Путин В.В. Россия и меняющийся мир // Московские новости. 2012. 27 февраля. Режим доступа: <http://www.mn.ru/politics/78738> (дата обращения: 22.02.2016).

стижения цели, а также конкретное устройство этих инструментов» [Hall, 1993, p. 279]. В этом описании тоже четко читаются три тематических уровня.

В отношениях любых акторов выделяются три тематических уровня. Первый – концептуальные цели сотрудничества, ценности. Второй – взаимодействие в конкретных секторах (политике конкуренции, построении энергетических рынков, защите прав потребителей и т.д.). Наконец, третий – методы реализации секторальных целей (см. также [Romanova, 2011, 2015]). МПУ задает, прежде всего, первый уровень, хотя социализация на ТПУ и ТНУ, безусловно, это корректирует. МПУ также формулирует и общие секторальные цели под влиянием ТНУ. Затем ТПУ и ТНУ наполняют смыслом секторальные цели и прописывают инструменты их реализации.

Расхождения на концептуальном уровне можно отчасти компенсировать уровнем секторальным, подкрепленным плотными ТПУ и ТНУ. А дефицит среднего уровня, вызванный недостаточной экономической взаимосвязью, ведет к тому, что кризис, вскрывающий отсутствие общих концептуальных целей, парализует все тематические и институциональные уровни. И это второй блок уточнений, который необходимо внести в институциональные уровни анализа: для стабилизирующей роли ТПУ и ТНУ необходима реальная экономическая взаимозависимость, а также развитое секторальное сотрудничество, в том числе с промышленной кооперацией, развитым обменом услугами.

Таким образом, ТПУ и ТНУ становятся формальными или реальными в результате двух факторов. Первый – то, как государство определяет положение госслужащих, бизнеса и НПО. Второй – наличие экономической взаимозависимости. Рассмотрим теперь эволюцию отношений России и ЕС через призму институциональных уровней анализа с учетом этих двух предложенных корректировок.

Динамика развития отношений России и Евросоюза

Россия как правопреемник СССР в 1991 г. унаследовала и его отношения с Европейскими сообществами (Соглашение о торговле и экономическом сотрудничестве 1989 г.). Однако было очевидно, что этот документ не соответствует чаяниям обновленной России и укрепляющегося Евросоюза. В связи с этим уже в 1992 г. стороны задумались о новом соглашении, оно было подготовлено в 1994 г., до сих пор действует и известно как Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС)⁵.

С институциональной точки зрения СПС создал, прежде всего, структуры МПУ: саммиты два раза в год и Совет сотрудничества. Встречи на высшем уровне представляли формат для общения президента России, главы Европейской комиссии и председателя Европейского совета. Совет сотрудничества должен был собираться минимум раз в год и когда потребуют обстоятельства. Он включал российских министров, комиссаров ЕС и/или министров стран-членов (ст. 7, 90 и 91 СПС).

СПС также предусматривал зачаточный ТПУ. Это Комитет сотрудничества, состоящий из представителей правительства России, членов Совета ЕС и Еврокомиссии на уровне старших должностных лиц (ст. 92 СПС). Полномочия Комитета прописывались в торговле и конкурентной политике, однако Совет сотрудничества мог делегировать Комитету любые другие вопросы. Статья 93 СПС также давала Совету сотрудничества

⁵ Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, СПС (1994), учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны. 27 ноября // Официальный сайт Постоянного представительства Российской Федерации при Европейском союзе. Режим доступа: http://www.russianmission.eu/userfiles/file/partnership_and_cooperation_agreement_1997_russian.pdf (дата обращения: 11.03.2016).

право создавать любой специальный орган при необходимости. В помощь Комитету сотрудничества были созданы девять подкомитетов (по торговле и промышленности; энергетике, окружающей среде и ядерным вопросам; науке, технологиям, человеческим ресурсам и социальному сотрудничеству; транспорту, телекоммуникациям и космосу; углю, стали, природным ресурсам; конкуренции, правовой гармонизации, вопросам интеллектуальной собственности и предотвращению преступности; таможене и трансграничному сотрудничеству; сельскому хозяйству, рыболовству и защите потребителей; финансовым и экономическим вопросам и статистике). Однако к началу нынешнего века большинство подкомитетов прекратили встречаться⁶, очевидно, не наблюдая необходимого объема технических вопросов. Исключением были подкомитет по таможене и трансграничному сотрудничеству и неформальные контакты в области статистики.

Еще один трансправительственный механизм, который заложило СПС, – это Комитет Парламентского сотрудничества, объединяющий представителей Федерального собрания России и Европейского парламента. Он может регулярно собираться, запрашивать информацию у Совета сотрудничества, а также давать последнему рекомендации. Эта структура сохранила свою работоспособность до сегодняшнего времени главным образом благодаря заинтересованности отдельных парламентариев. Однако напряженность в работе Комитета Парламентского сотрудничества постоянно повышалась в связи с критикой Европарламента в отношении демократии, прав и свобод в России. Поэтому еще до 2014 г. он стал ареной взаимных упреков, а не общего контроля исполнительных органов власти.

Коммерческая часть ТНУ в отношениях Москвы и Брюсселя институционализируется только в середине 1990-х годов. В 1995 г. возникает Ассоциация европейского бизнеса в Москве, а в июле 1997 г. – Круглый стол промышленников России и Евросоюза (КСП), который объединил российский и европейский бизнес. На начальном этапе в последнем практиковалась форма кооптации: участники приглашались к работе, а не вступали в круглый стол самостоятельно. Не было и давления со стороны общественных организаций; деятельность западных неправительственных организаций в России носила миссионерский, образовательный характер, основанный на том, что Россия идет к адаптации западных норм. Российский третий сектор только возникал, причем многие организации создавались исключительно для использования грантовых средств Запада.

Слабое развитие ТПУ и ТНУ в отношениях России и ЕС было прогнозируемо. Торговля России и ЕС в 1990-е годы была незначительной. В 1993 г. экспорт России в ЕС составил 19,3 млрд, а импорт – 10,9 млрд долл.; к 1997 г. эти показатели выросли соответственно до 27,8 и 19,6 млрд, затем упали из-за кризиса 1998 г., чтобы в 2000 г. выйти на отметку 36,9 и 11,1 млрд долл. (цит. по [Борко, 2011, с. 577]). Суммарная торговля услугами к 1999 г. достигла 6 млрд евро (примерно поровну в обе стороны) (цит. по [Gower, 2002, р. 340]). Инвестиции ЕС в России к 1999 г. составили около 2,5 млрд евро, а в обратном направлении – около 3 млрд евро (цит. по [Gower, 2002, р. 340]). Несмотря на то что основную часть торговли России и ЕС составляли энергоресурсы, этот сегмент экономики всегда был слабо представлен в деятельности КСП, он, очевидно, предпочитал действовать через правительственные структуры. Таким образом, ограниченная экономическая взаимозависимость, специфика периода дикого капитализма и слабости госинститутов в России не создавали предпосылок для плотных ТНУ и ТПУ.

⁶ Россия и Европейский союз. М.: МИД, 2006. 17 мая.

Положение начало меняться на рубеже веков, когда стабилизация политической ситуации в России, укрепление ее государственных институтов, переход к росту ВВП и повышение уровня благосостояния граждан сделали ее более привлекательным партнером. Сказалось и расширение ЕС, повлекшее интенсификацию экономического взаимодействия. В 2000 г. ЕС уже импортирует из России товары на сумму более 60 млрд евро, в 2005 г. — более 110 млрд, в 2008 г. — 180 млрд евро, в 2012 г. был поставлен рекорд — 218 млрд евро. Стабильно прибывает и экспорт ЕС в нашу страну: он возрос с 23 млрд в 2000 г. до 55 млрд в 2005 г., 105 млрд в 2008 г. и 125 млрд в 2012 г. [DG for Trade, 2015; Eurostat, 2011]. Увеличивались и инвестиции, к 2005 г. капиталовложения ЕС в России составили около 9 млрд евро, а в обратном направлении — около 4 млрд евро; в 2008 г. — соответственно 89,1 и 30 млрд евро, а в 2012 г. — 189,5 и 76,6 млрд евро [Eurostat, 2014].

Рост экономической взаимозависимости создает на ТНУ запрос на регулятивное сближение, активизирует МПУ и ТПУ. Неслучайно в это время возникают и развиваются различные диалоги. Первым был Энергетический диалог, запущенный в 2000 г. на МПУ и развитый затем на ТПУ и ТНУ [Романова, 2012; Romanova, 2014]. Затем его опыт начал распространяться на другие отрасли экономики. Формальной основой для новых диалогов стали одобренные на МПУ «дорожные карты» четырех пространств России и ЕС.⁷ В 2010 г. Партнерство ради модернизации дополнительно усилило некоторые диалоги⁸.

В 2005 г. возникли диалоги по правам человека, промышленности и предприятиям, Регулятивный диалог, диалоги по транспорту, информационному обществу. В 2006 г. — диалоги по правам интеллектуальной собственности, госзакупкам, охране окружающей среды, сельскому хозяйству, космосу, а также Совместный комитет по научному и технологическому сотрудничеству. В 2007 г. появляются диалоги по имплементации облегчения визовых процедур и реадмиссии, а также по финансовой политике, макроэкономике, региональной политике, инвестициям. В 2008 г. создан диалог по рыболовству, в 2009 г. — по здравоохранению, в 2010 г. — механизм Совместных шагов для отказа от визового режима, а в 2011 г. — диалоги по миграции и по торговле и инвестициям (последний — из ранее существовавших Механизма раннего предупреждения и Инвестиционного диалога).

Таким образом, трансправительственное и отчасти транснациональное сотрудничество охватило почти все сферы взаимодействия России и ЕС в экономике и вопросах, связанных непосредственно с гражданами (передвижение, права человека, здравоохранение), т.е. так называемую низкую политику. Диалоги отличались по ряду параметров. Одни работали интенсивно, имели четкое техническое задание (Terms of Reference), развитую повестку, и их документы были публичны (Энергетический диалог). Другие имели более закрытый характер (например, диалоги по реадмиссии, по миграции). Третьи были созданы лишь на бумаге и не провели ни одной встречи (некоторые рабочие группы в Диалоге по промышленности и предпринимательству). Доклады Еврокомиссии о прогрессе в реализации «дорожных карт» прекрасно фиксируют эти различия [European Commission, 2008–2013].

⁷ «Дорожные карты» четырех общих пространств, утвержденные на саммите Россия — ЕС. Москва, 11 мая 2005 г. // Официальный сайт Министерства иностранных дел. Режим доступа: <http://archive.mid.ru/bdomp/ns-dos.nsf/162979df2beb9880432569e70041fd1e/ff7ca5acc6247fc3256ffe002a0439!OpenDocument> (дата обращения: 22.02.2016).

⁸ Совместное заявление Саммита Россия — ЕС по «Партнерству для модернизации» (2010) // Официальный сайт Администрации Президента. Режим доступа: http://news.kremlin.ru/ref_notes/572/print (дата обращения: 22.02.2016).

Второе различие диалогов состояло в участниках. Энергетический диалог заложил традицию смешанного представительства (чиновников, бизнеса, экспертов) в рабочих группах. По этой же схеме строились, например, диалоги по регулятивному сближению, по промышленности и предприятиям. Бизнес традиционно привлекался в тех сферах, которые курировало Министерство промышленного развития и торговли. В то же время диалоги по визовым вопросам, реадмиссии, миграции объединяли только чиновников, т.е. функционировали сугубо на ТПУ. Для них это было обусловлено спецификой деятельности. По этой же схеме строились диалоги по торговле и инвестициям, интеллектуальной собственности, госзакупкам. Здесь привлечь бизнес было сложно, поскольку тематика затрагивала все сектора, идентифицировать конкретных бизнес-участников было невозможно, требовался беспристрастный подход.

Из трех функций, которые характерны для ТПУ, — обмен информацией, сближение законодательства и контроль исполнения принятых решений — все диалоги выполняли только первую. Это обеспечивало необходимый и минимальный уровень прозрачности, что стабилизировало сотрудничество России и ЕС. Нередко встречи были пустыми, а форма — частота встреч — превалировала над содержанием (тематическим прогрессом). Это прекрасно прослеживается в докладах Еврокомиссии о прогрессе четырех пространств [European Commission, 2008—2013]. В то же время в Энергетическом и Регулятивном диалогах наметились возможности мягкой конвергенции на уровне механизмов имплементации секторальных целей [Romanova, 2014]. Определяющим было давление эпистемного сообщества в рабочих группах этих диалогов, а также поддержка бизнесом правового сближения как возможного и необходимого.

Важным результатом уплотнения ТПУ стало и вовлечение в сотрудничество чиновников различных министерств и ведомств России, директоратов Еврокомиссии и иных служб ЕС. Это способствовало широкой социализации, пониманию нужд сторон, но также и пределов их возможностей. В России это поставило вопрос о координации сотрудничества с ЕС. С 2004 по 2008 г. его осуществляла Администрация Президента и МИД. После 2008 г. вся координация перешла в МИД, на оперативном уровне она осуществляется в Постоянном представительстве России при ЕС, среди сотрудников которых есть выходцы из различных подразделений правительства. При длительной командировке в Брюссель они формально переходят в МИД, но сохраняют связи со «своими» министерствами и, таким образом, содействуют развитию специализированных контактов России и ЕС, служат своеобразными посредниками социализации, не ставя под вопрос скоординированного представительства России.

Существенные трансформации претерпел и ТНУ. В 2005 г. изменился принцип деятельности КСП: от практики кооптации он перешел к заявительному членству. В результате в его работе остались только действительно заинтересованные компании. Новый век стал также временем вступления российских компаний в различные ассоциации бизнеса ЕС по секторальному принципу (например, Oil and Gas Producers, OGP, для нефтяных компаний) и установления контактов между российскими и европейскими ассоциациями (например, Eurogas и Российским газовым союзом). Возникают диалоги и между UNICE (ныне Business Europe) и РСПП (Российским союзом промышленников и предпринимателей), обе ассоциации объединяют крупных работодателей.

Наконец, в 2011 г. возник Гражданский форум России и Евросоюза, объединяющий неправительственные организации. Если развитие перечисленных выше диалогов и КСП поддерживалось обеими сторонами, то Гражданскому форуму поддержку оказывал только ЕС. Его чиновники регулярно встречались с участниками Форума, россий-

ская же сторона его игнорировала. Финансирование осуществлялось за счет грантов ЕС и правительств стран Евросоюза. Такое положение дел закономерно. Россия видит в ЕС прежде всего экономического и внешнеполитического партнера, ориентируется на равноправное сотрудничество в соответствии с принципами, изложенными в концептуальных документах⁹. Для ЕС же характерно стремление приблизить партнеров к своим стандартам в области прав человека, демократии и верховенства закона, что видно и в СПС, и в односторонних документах Евросоюза. Это влечет и бдительный анализ уважения этих ценностей структурами ЕС, и содействие деятельности НПО как инструмента строительства гражданского общества и контроля власти в России, и критику действий России в этой области.

Несмотря на имеющиеся разногласия, ТПУ и ТНУ отношений России и ЕС в текущем веке, казалось, устойчиво уплотнялся. Неслучайно даже развивались идеи о формировании транснационального пространства России и Евросоюза [Стрежнева, 2010].

Однако события 2014 г., развернувшиеся на Украине (смена власти в Киеве, референдум в Крыму о присоединении к России, конфликт на востоке Украины), были по-разному концептуализированы в Москве и Брюсселе. Россия обвинила Запад в поддержке госпереворота в Киеве, Евросоюз Россию – в аннексии части Украины и разжигании там гражданской войны. Это вскрыло глубокое расхождение в долгосрочных целях и ценностях сторон, т.е. в верхнем тематическом уровне отношений. Развитые ТПУ и ТНУ, имеющие свою (секторальную) повестку, должны были бы стабилизировать отношения, сохранить минимум сотрудничества. Однако в реальности они первыми пострадали в кризисе и были де-факто нивелированы, быстро и основательно.

Первая волна ограничительных мер Евросоюза в марте 2014 г. заморозила контакты на МПУ (саммиты), а также переговоры о новом базовом соглашении и безвизовом режиме. Однако запрета на контакты на среднем и низшем уровне не было. Напротив, Европейская служба по внешним связям выпустила внутренние инструкции, которые рекомендовали сохранять связи на ТПУ. В реальности, однако, эти контакты остались только по политической линии (например, переговоры по Ирану, по ближневосточному урегулированию), а в области низкой политики, где как раз и развивается взаимозависимость, благотворная для ТПУ и ТНУ среда, Европейская комиссия взаимодействие де-факто прервала. Оно сохранялось только по безотлагательным вопросам (транзит природного газа через Украину, переговоры о соглашении об ассоциации между ЕС и Украиной).

Нарастание ограничительных мер (введение черного списка физических и юридических лиц России и Украины, запрет на коммерческие операции с предприятиями Крыма, введение секторальных санкций в финансовой области, энергетике, товарах двойного и военного назначения) только укрепили структуры ЕС в игнорировании контактов на ТПУ и ТНУ. Парадоксально, но Европейская комиссия и курируемые ею направления деятельности (так называемая низкая политика) оказались более консервативными в отношении контактов с Россией, нежели Европейская служба внешних связей, занимающаяся вопросами политики и безопасности. Большая часть встреч диалогов и их рабочих групп Комиссия отложила на неопределенный срок. Это способствовало резкому сжиманию объемов социализации чиновников России

⁹ Например, Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным. 2013. 12 февраля // Официальный сайт Министерства иностранных дел. Режим доступа: http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/0/6d84dddedbf7da644257b160051bf7f (дата обращения: 22.02.2016).

и ЕС, упрочению доминирования МИДа в диалоге с Брюсселем, т.е. нивелировало достижения прошлых лет.

Не уступал и европейский бизнес. Подписанные соглашения выполнялись, но новые не материализовывались, некоторые предприятия (например, Total) предпочли продать российские активы. Такое поведение бизнеса объяснялось несколькими факторами. Первый – политический климат на Западе, где критика России постоянно нарасталась. Второй – неясность структуры собственности в России, часто запутанные схемы владения, которые создавали ситуацию неуверенности относительно возможности исключить сделки с лицами, внесенными в черные списки ЕС и США. Третий – неясность формулировок санкционного режима ЕС и России, а также его эволюции в будущем (ужесточения или ослабления). Наконец, сыграли роль угрозы США наказывать всех нарушителей ограничительных мер Вашингтона.

При этом российская сторона всячески пыталась апеллировать к чиновникам Комиссии и к западному бизнесу. Отечественные госслужащие и эксперты выступали с предложениями провести текущие встречи, проконсультироваться по вновь возникающим проблемам. И глава государства, и министр иностранных дел, и глава Представительства России в ЕС регулярно встречались с представителями западной промышленности, Экономический форум 2014 и 2015 гг. в Санкт-Петербурге превратился во внешнеполитическое (а не коммерческое) событие, а заголовки газет пестрили информацией об экономических потерях Евросоюза, протестных акциях его фермеров и ущербе для рынка труда. Иными словами, Москва пыталась поддержать на плаву ТПУ и коммерческую часть ТНУ.

Некой «компенсацией» минимизации транснациональных бизнес-контактов стал обход санкционных ограничений через продажу товаров двойного назначения подставным российским компаниям, торговлю через филиалы в третьих (незападных) странах. Однако объемы этих сделок невелики, а меры США, позволяющие наказывать нарушителей санкционного режима, эффективно снижают число желающих обойти действующие барьеры. Еще одна любопытная компенсация – иски российских компаний о незаконном внесении их в черные списки, поданные в Суд ЕС и инстанции стран-членов. Но и эти шаги не способны компенсировать дефицит, сложившийся в целом в коммерческой части ТНУ.

С нашей точки зрения, крах отношений России и Евросоюза на ТПУ и ТНУ был обусловлен означенными в предыдущей части причинами. Первая – недостаточное делегирование компетенций чиновникам среднего и высшего уровня в России. В результате все диалоги были сведены к обмену информацией, компоненту важному, но не трансформирующему качество отношений. Более того, со стороны ЕС, где у чиновников эти полномочия были, нарастала неудовлетворенность, вызванная частотой встреч при отсутствии продвижения в субстанции, т.е. доминированием формы над содержанием. Аналогичным образом функционировала коммерческая часть ТНУ: не было ощущения реальной самостоятельности бизнеса, его желания участвовать в производственных цепочках, стремления государства развивать что-то кроме сырьевого сектора.

Вторая причина неспособности ТПУ и ТНУ смягчить отношения также очевидна: это отсутствие глубокой экономической взаимозависимости, встроенности российских компаний в мировые процессы. Мировое хозяйство и экономику Евросоюза вполне можно представить и без наших отечественных компаний и рынка. Да, определенные среднесрочные проблемы со снабжением энергоресурсами могут возникнуть, как и с рынками сбыта товаров и услуг, но к катастрофе это не приведет. Неслучайно ЕС активно работает над диверсификацией снабжения. Иллюстрацией того, что

определяющую роль здесь играет экономическая зависимость, является вывод из-под санкций отдельных секторов. Например, в 2015 г. были возобновлены диалоги по космосу, научно-технологическому сотрудничеству и отчасти здравоохранению. По сути, создание ТПУ и ТНУ на протяжении этого века было формальным, а не реальным, что и показала скорость их разрушения в кризис 2014 г.

Интересно, что Евросоюз не отказался полностью от ТНУ с Россией. Например, он продолжает выделять финансирование на трансграничное сотрудничество региональным и местным властям. Другая иллюстрация – поддержка академических проектов, как научных, так и образовательных. Наконец, ЕС продолжил оказывать содействие Гражданскому форуму, тогда как Москва по-прежнему его игнорирует, а участвовавшие проверки НПО (в контексте возрастающей подозрительности и теорий заговора в России) усложняют работу российских представителей. Иными словами, Брюссель поддерживает некоммерческий сегмент ТНУ, тогда как действия России его сегодня ограничивают (в том числе и за счет некоторой самоцензуры представителей региональных органов власти и академических учреждений).

Эпистемный компонент ТНУ пострадал не столько от действий России и ЕС, сколько от той же самоцензуры, желания защитить позицию «своей» стороны, а не проявить самокритику или предложить оптимальный сценарий развития событий, исходя из долгосрочного видения отношений (см. также [Павлова, Романова, 2014]).

Таким образом, ЕС разрушает коммерческую часть ТНУ с Россией и взаимодействие на ТПУ, поддерживая некоммерческую часть ТНУ, а Россия ведет себя с точностью до наоборот: пытается возродить ТПУ и коммерческие отношения на ТНУ, но ограничить взаимодействие неправительственных организаций. При этом обе стороны негативно влияют на эпистемное сообщество. Общий результат, однако, деструктивен для отношений России и ЕС. Они катастрофически сжимаются, а их стабилизирующий потенциал сведен на нет. Это означает, что в среднесрочной перспективе отношения будут оставаться высокополитизированными.

На восстановление утраченного уйдет много лет, даже если ограничительные меры и будут отменены в ближайшие годы. Тем не менее, исходя из вышеизложенного, следует рекомендовать сторонам поощрять диалог на ТПУ и ТНУ в упреждающей манере. Иными словами, следует смягчать санкции, если не полностью, то частично, обеспечивать их максимально прозрачную и ограниченную трактовку. Следует содействовать не только коммерческим контактам, но и связям неправительственных организаций, широкому диалогу гражданского общества. Это не снимет с повестки дня фундаментальное расхождение России и ЕС во взглядах на дальнейшее развитие отношений, но будет способствовать взаимной социализации, росту взаимопонимания, а также созданию устойчивого фундамента отношений.

Очевидно, что России для этого потребуется в долгосрочной перспективе модернизация взаимодействия политического уровня и госслужащих, государства и бизнеса, а также государства и третьего сектора. Представляется, что нынешний экономический контекст делает этот вариант развития единственно возможным. ЕС же стоит воздержаться от агрессивной критики демократии, прав человека и верховенства закона в России, а также от максималистского видения сотрудничества. Они сегодня лишь дополнительно политизируют все институциональные уровни сотрудничества и плодят теории заговора, но не играют конструктивной роли в отношениях.

Заключение

Подведем итоги. Уровни анализа дают нам «таксономическое удобство», позволяют проанализировать различные аспекты отношений России и ЕС. Институциональный подход предполагает выделение МПУ, ТПУ и ТНУ. При этом классическая теория говорит, что ТПУ и ТНУ налагают ограничения на МПУ, содействуют стабилизации отношений в связи с ростом взаимозависимости.

С нашей точки зрения, требуется внести коррекцию в это представление. Создание ТПУ и ТНУ может быть либо формальным, либо реальным. Реальность ТПУ определяется автономией госслужащих от политического уровня управления, а также делегированием компетенций и ответственности с верхних эшелонов власти. Реальность ТНУ – самостоятельностью бизнеса и эпистемного сообщества, а также созданием условий для деятельности неправительственных организаций. Кроме того, тематическую основу для деятельности ТПУ и ТНУ, для их реального функционирования, создает подлинная экономическая взаимозависимость, а не простая торговля в виде обмена ресурсов на готовые товары. Она ставит секторальные цели, стимулирует поиск методов их реализации и соответствующие инструменты.

Отношения России и ЕС развивались с 2000 г. в направлении уплотнения ТПУ и ТНУ. Однако кризис 2014 г. продемонстрировал, что это развитие ТПУ и ТНУ было формальным, а не реальным. В результате фундаментальный кризис, который выявил расхождения России и ЕС на уровне концептуальных целей и ценностей на МПУ, повлек быстрый развал ТПУ и ТНУ. Несмотря на отказ от саммитов, контакты на МПУ продолжаются в форме диалогов России со странами ЕС, встреч в Минском, Нормандском и других форматах, переговоров по ближневосточной проблематике. К МПУ можно отнести диалоги в политической области, контролируемой МИД России и Европейской службой внешних связей, где стороны чувствуют потребность к сотрудничеству. Однако трансправительственные контакты экономического характера прерваны.

Отношения России и ЕС с 2014 г. в институциональном разрезе показывают свою хрупкость, то, что все предыдущие годы они стояли на глиняных ногах. В среднесрочной перспективе они будут оставаться высокополитизированными, страдающими от любых, даже незначительных потрясений, лишенными якоря. Быстрого улучшения, даже при снятии санкций, в ближайшие годы ожидать не стоит, отыграть институциональные потери моментально не удастся. Тем не менее, пусть и в отсутствие долгосрочного разделяемого видения отношений и взаимной роли, и России, и ЕС следует содействовать диалогу на ТПУ и ТНУ, упреждающе стимулировать их, причем и в коммерческой, и в некоммерческой сфере. И Москве, и Брюсселю предстоит несколько трансформировать свои действия, что благотворно скажется и на общем контексте отношений в среднесрочной перспективе.

Литература

Алексеева Л.М. (2002) «Третий сектор» и власть // *Общественные науки и современность*. № 6. С. 52–58.

Борко Ю.А. (2011) *Торговое и экономическое сотрудничество России и ЕС // Европейская интеграция / под ред. О.В. Буториной*. М.: МГИМО.

Павлова Е.Б., Романова Т.А. (2014) Идейное соперничество или «треш-дискурс»? // *Россия в глобальной политике*. № 3. С. 50–58.

- Романова Т.А. (2012) Энергетический диалог России и Европейского союза: эволюция и перспективы развития // *Отношения России с Евросоюзом* / под ред. С. Белена, Т. Романовой, К. Худолея. СПб.: Издательство СПбГУ.
- Стрежнева М.В. (2010) *Транснациональное политическое пространство: новые реалии международного развития*. М.: ИМЭМО РАН.
- Abbott K.W., Snidal D. (2001) International “Standards” and International Governance // *Journal of European Public Policy*. Vol. 8. No. 3. P. 345–370.
- Andersen K. (2005) Squaring the Circle? Reconciling Sovereignty and Global Governance Through Global Government Networks // *Harvard Law Review*. Vol. 118. P. 1255–1312.
- Angell N. (1910) *The Great Illusion: A Study of the Relation of Military Power in Nations to their Economic and Social Advantage*. N. Y.: G.P.Putnam’s & Sons.
- Börzel T.A. (1998) Organizing Babylon: on the Different Conceptions of Policy Networks // *Public Administration*. Vol. 76. No. 2. P. 253–273.
- Bremmer I. (2009) *State Capitalism and the Crisis*. Commentary // Official website of McKinsey, July. Режим доступа: <http://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/state-capitalism-and-the-crisis> (дата обращения: 26.02.2016).
- Bremmer I. (2010) *The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations?* N. Y.: Portfolio.
- Bunge M. (1960) Levels: A Semantical Preliminary // *The Review of Metaphysics*. Vol. 13. No. 3. P. 396–406.
- Cardona F. (n. d.) *The Delegation of Administrative Decision-Making Powers: A Tool for Better Public Performance*. SIGMA / OECD. Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan018471.pdf> (дата обращения: 26.02.2016).
- Charnovitz S. (1997) Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance // *Michigan Journal of International Law*. Vol. 18 (Winter). P. 183–286.
- Cho S., Kelly C.R. (2012) Promises and Perils of New Global Governance: A Case of the G20 // *Chicago Journal of International Law*. Vol. 12. No. 2. P. 491–562.
- Clark A.M. (1995) Non-Governmental Networks and Their Influence on International Society // *Journal of International Affairs*. Vol. 48. No. 2. P. 507–525.
- Collingwood V., Logister L. (2005) State of the Art: Addressing the INGO “Legitimacy Deficit” // *Political Studies Review*. Vol. 3. No. 1. P. 175–192.
- Cowles M.G. (2003) Non-state Actors and False Dichotomies: Reviewing IR/IPE Approaches to European Integration // *Journal of European Public Policy*. Vol. 10. No. 1. P. 102–120.
- Cutler A.C., Haufler V., Porter T. (eds) (1999) *Private Authority and International Affairs*. Albany, N. Y.: SUNY Press.
- DG for Trade (2015) *European Union, Trade in Goods with Russia* // Official website of the European Commission DG Trade. Режим доступа: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113440.pdf (дата обращения: 26.02.2016).
- Dolowitz D.P., Marsh D. (2000) Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making // *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 13. No. 1 (January). P. 5–24.
- Etzioni A. (1973) The Third Sector and Domestic Missions // *Public Administration Review* (July/August). P. 314–323.
- European Commission (2008) *EU – Russia Common Spaces Progress Report 2007*, March. Режим доступа: http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsplaces_prog_report2007.pdf (дата обращения: 26.02.2016).
- European Commission (2009) *EU – Russia Common Spaces Progress Report 2008*, March. Режим доступа: http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsplaces_prog_report_2008_en.pdf (дата обращения: 26.02.2016).

- European Commission (2010) EU – Russia Common Spaces Progress Report 2009, March. Режим доступа: http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsspaces_prog_report_2009_en.pdf (дата обращения: 26.02.2016).
- European Commission (2011) EU – Russia Common Spaces Progress Report 2010, March. Режим доступа: http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsspaces_prog_report2010.pdf (дата обращения: 26.02.2016).
- European Commission (2012) EU – Russia Common Spaces Progress Report 2011, February. Режим доступа: http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsspaces_prog_report2011.pdf (дата обращения: 26.02.2016).
- European Commission (2013) EU – Russia Common Spaces Progress Report 2012, March. Режим доступа: http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsspaces_prog_report2012.pdf (дата обращения: 26.02.2016).
- Eurostat (2011) EU27 and Russia, Trade in Goods, 2000 to 2010. Режим доступа: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:EU27_and_Russia_trade_in_goods_2000_to_2010_ru.PNG (дата обращения: 26.02.2016).
- Eurostat (2014) Foreign Direct Investment between the European Union and BRIC. Режим доступа: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Foreign_direct_investment_between_the_European_Union_and_BRIC (дата обращения: 26.02.2016).
- Garrett G. (2000) Capital Mobility, Exchange Rates and Fiscal Policy // Review of International Political Economy. Vol. 7. No. 1. P. 153–70.
- Gower J. (2002) The EU and Russia // The European Union Handbook / J. Gower (ed.). L.: Fitzroy Dearborn Publishers. P. 326–340.
- Haas E.B. (1980) Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes // World Politics. Vol. 32. No. 3. P. 357–405.
- Haas P.M. (1992) Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination // International Organization. Vol. 46. No. 1. P. 1–37.
- Hall P.A. (1993) Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain // Comparative Politics. Vol. 25. No. 3 (April). P. 275–296.
- Higgott R., Underhill G., Bieler A. (2000) Non-State Actors and Authority in the Global System. N. Y.: Routledge.
- Huber J.D., Shipan C.R. (2013) Politics, Delegation, and Bureaucracy // The Oxford Handbook of Political Science / R.E. Goodin (ed.). Режим доступа: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-041> (дата обращения: 26.02.2016).
- Keck M., Sikkink K. (1999) Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics // International Social Science Journal. Vol. 51. No. 159. P. 89–101.
- Kelly R.E. (2007) From International Relations to Global Governance Theory: Conceptualizing NGOs after the Rio Breakthrough of 1992 // Journal of Civil Society. Vol. 3. No. 1. P. 81–99.
- Keohane R.O., Nye J.S. (1974) Transgovernmental Relations and International Organizations // World Politics. Vol. 27. No. 1. P. 39–62.
- Knill C., Lehmkuhl D. (2002) Private Actors and the State: Internationalization and Changing Pattern of Governance // Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions. Vol. 15. No. 1. P. 41–63.
- Krasner S.D. (1976) State Power and the Structure of International Trade // World Politics. Vol. 28. No. 3. P. 317–347.
- Krasner S.D. (ed.) (1983) International Regimes. Ithaca, N. Y.: Cornell University Press.
- Krasner S.D. (1997) Power Politics, Institutions, and Transnational Relations // Bringing Transnational Relations Back In / T. Risse-Kapfen (ed.). N. Y.: Cambridge University Press. P. 257–279.
- Krasner S.D. (1999) Sovereignty: Organized Hypocrisy. Princeton: Princeton University Press.
- Levitt T. (1974) Third Sector: New Tactics for a Responsive Society. N. Y.: AMACOM.
- Majone G. (1996) Regulating Europe. UK: Taylor & Francis.

- Mehta J. (2011) The Varied Roles of Ideas in Politics. From “Whether” to “How”, Ideas and Politics // *Social Science Research* / D. Béland, R.H. Cox (eds). Oxford: Oxford University Press. P. 23–46.
- Moul W.B. (1973) The Level of Analysis Problem Revisited // *Canadian Journal of Political Science* / *Revue Canadienne de science politique*. Vol. 6. No. 3. (September). P. 494–513.
- Nye J.S. (1987) Nuclear Learning and US-Soviet Security Regimes // *International Organization*. Vol. 41. No. 3. P. 371–402.
- Nye J.S., Keohane R.O. (1971) Transnational Relations and World Politics: An Introduction // *International Organization*. Vol. 25 (Summer). P. 329–349.
- Onuf N. (1995) Levels // *European Journal of International Relations*. Vol. 1. No. 1. P. 35–58.
- Ottaway M. (2001) Corporatism Goes Global: International Organizations, Nongovernmental Organization Networks, and Transnational Business // *Global Governance*. Vol. 7. No. 3. P. 265–292.
- Pollack M., Shaffer G. (eds) (2001) *Transatlantic Governance in the Global Economy*. Lanham, Md: Rowman and Littlefield.
- Powell W. (1990) Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization // *Research in Organizational Behavior* / L.L. Cummings, B. Shaw (eds). Greenwich: JAI Press.
- Raustiala K. (2002–2003) The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law // *Virginia Journal of International Law*. Vol. 43. No. 1. P. 1–92.
- Ray J.L. (2001) Integrating Levels of Analysis in World Politics // *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 13. No 4. P. 355–388.
- Risse T. (2002) Transnational Actors and World Politics // *Handbook of International Relations* / W. Carlsnaes, T. Risse, B. Simmons (eds.). L.: Sage. P. 255–274.
- Romanova T. (2011) *The Level-of-Analysis Problem in the Past, Present and Future of EU – Russia Relations*. Tartu: Centre for EU – Russia Studies.
- Romanova T. (2014) Russian Energy in the EU Market: Bolstered Institutions and their Effects // *Energy Policy*. Vol. 74 (November). P. 44–53.
- Romanova T. (2015) The Partnership for Modernisation through the Three Level-of-Analysis Perspectives // *Perspectives on European Politics and Society*. No. 1. P. 45–61.
- Ronit K., Schneider V. (1999) Global Governance through Private Organizations // *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 12. No. 3. P. 243–266.
- Schmidt V. (2008) Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse // *Annual Review of Political Science*. Vol. 11. P. 303–326.
- Scholte J.A. (2002) Civil Society and Democracy in Global Governance // *Global Governance*. Vol. 8. No. 3. P. 281–304.
- Sell S.K., Prakash A. (2004) Using Ideas Strategically: The Contest Between Business and NGO Networks in Intellectual Property Rights // *International Studies Quarterly*. Vol. 48. P. 143–175.
- Singer J.D. (1961) The Level of Analysis Problem in International Relations // *World Politics*. Vol. 14. No. 1 (October). P. 77–92.
- Slaughter A.-M. (2004) *A New World Order*, Princeton. NJ and Oxford: Princeton University Press.
- Smith J., Wiest D. (2005) The Uneven Geography of Global Civil Society: National and Global Influences on Transnational Association // *Social Forces*. Vol. 84. No. 2. P. 621–652.
- Stone D. (2008) Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks // *Policy Studies Journal*. Vol. 36. No. 1. P. 19–38.
- Strange S. (1988) *States and Markets*. N. Y.: Blackwell.
- Strange S. (1996) *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. N. Y.: Cambridge University Press.
- Vakil A.C. (1997) Confronting the Classification Problem: Toward a Taxonomy of NGOs // *World Development*. Vol. 25. No. 12. P. 2057–2070.

Waltz K. (1959) *Man, the State, and War*. N. Y.: Columbia University Press.

Waltz K. (1979) *Theory of International Politics*. Addison-Wesley.

Waterman P. (1996) *Beyond Globalism and Developmentalism: Other Voices in World Politics* // *Development Change*. Vol. 27. No. 1. P. 165–180.

Webb M.C. (2004) *Defining the Boundaries of Legitimate State Practice: Norms, Transnational Actors and the OECD' s Project on Harmful Tax Competition* // *Review Of International Political Economy*. Vol. 11. No. 4 (October). P. 787–827.

Wendt A. (1991) *Levels of Analysis vs. Agents and Structures: Part III* // *Review of International Studies*. Vol. 13. No. 2 (April). P. 181–185.

Wilson W. (1887) *The Study of Administration*//*Political Science Quarterly*. Vol. 2 (June). P. 197–222.

Wolfers A. (1959) *The Actors in International Politics* // *Theoretical Aspects of International Relations* / W.T.R. Fox (ed.). Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press. P. 83–106.

Yurdusev N.A. (1993) *Level of Analysis and Unit of Analysis* // *Millennium: Journal of International Studies*. Vol. 22. No. 1. P. 77–88.

Institutional Levels of Analysis and the Evolution of Russia – EU Relations: Some Theoretical and Practical Aspects

T. Romanova

Tatiana Romanova – PhD in Political Science, Associate Professor, Department of European Studies, St. Petersburg State University; Associate Professor, Faculty of World Economy and International Affairs, National Research University Higher School of Economics; 1/3 Smolnogo St., 191060 St. Petersburg, Russian Federation; E-mail: t.romanova@spbu.ru, romanova@mail.sir.edu

Abstract

The level of analysis concept is an excellent tool for studying the evolution of international relations. This article focuses on the institutional approach of three levels of interaction: the intergovernmental level (IGL) describes traditional contacts among heads of states or governments as well as among ministers; the transgovernmental level (TGL) consists of relations among civil servants of middle and low rank; and the transnational level (TNL) includes the dialogue of non-governmental participants such as business, non-governmental organizations (NGOs) and epistemic communities. Robert Keohane and Joseph Nye identified TGL and TNL, but the studies of these levels has intensified as a result of burgeoning links among civil servants, business, NGOs and experts from different countries. Transgovernmental and transnational interactions stabilize relations among various actors.

This article clarifies the stabilizing potential of TGL and TNL interactions. First, the degree of autonomy of civil servants from the political level of government has to be taken into account. Second, the state regulates the level of independence of both business and NGOs. TGL and TNL interactions can stabilize relations only if civil servants are independent from the political level in what concerns technical issues and where both business and civil society are strong. Third, real economic interdependence matters because it forms an agenda of cooperation in a particular field. The intensification of trade and investment flows does not automatically lead to real interdependence. In this case, contacts at the transgovernmental and transnational levels acquire a formal character and no cooperation emerges, which does not allow for stabilized relations in crisis situations at the IGL.

The empirical section of the article demonstrates how widening and deepening relations between the European Union and Russia, especially since 2000, led to thickening transgovernmental and transnational interactions but these levels failed to stabilize relations between Moscow and Brussels following the 2014 Ukrainian crisis. On the contrary, the EU's reaction (sanctions) led to the destruction of economic links at both levels, whereas Russia deconstructed transnational non-profit relations. Tensions at the IGL also negatively affected the epistemic community (a part of the TNL), leading to its politicization. Changes and fine-tunings in the concept of institutional levels of analysis, suggested in the article, help to explain recent developments in EU – Russian relations. The article also recommends purposefully restoring relations at the transgovernmental and transnational levels to facilitate overcoming of the crisis in EU – Russian relations.

Key words: European Union – Russian relations; transgovernmental relations; transnational relations; interdependence; business; civil society; non-governmental organizations (NGOs); third sector; epistemic community

References

- Abbott K.W., Snidal D. (2001) International “Standards” and International Governance. *Journal of European Public Policy*, vol. 8, no 3, pp. 345–70.
- Alekseeva L.M. (2002) “Tretii sektor” i vlast’ [The Third Sector’ and the Power]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost’*, no 6, pp. 52–58. (In Russian.)
- Andersen K. (2005) Squaring the Circle? Reconciling Sovereignty and Global Governance Through Global Government Networks. *Harvard Law Review*, vol. 118, pp. 1255–1312.
- Angell N. (1910) *The Great Illusion: A Study of the Relation of Military Power in Nations to their Economic and Social Advantage*. New York: G.P. Putnam’s & Sons.

- Borko J.A. (2011) Torgovoe i jekonomicheskoe sotrudnichestvo Rossii i ES [EU – Russian Trade and Economic Cooperation]. *Evropejskaja integracija* (ed. O.V. Butorina). Moscow: MGIMO. (In Russian.)
- Börzel T.A. (1998) Organizing Babylon: on the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, vol. 76, no 2, pp. 253–73.
- Bremmer I. (2009) *State Capitalism and the Crisis. Commentary*. Official website of McKinsey, July. Available at: <http://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/state-capitalism-and-the-crisis> (accessed 26 February 2016).
- Bremmer I. (2010) *The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations?* New York: Portfolio.
- Bunge M. (1960) Levels: A Semantical Preliminary. *The Review of Metaphysics*, vol. 13, no 3, pp. 396–406.
- Cardona F. (n. d.) *The Delegation of Administrative Decision-Making Powers: A Tool for Better Public Performance*. SIGMA/OECD. Available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan018471.pdf> (accessed 26 February 2016).
- Charnovitz S. (1997) Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance. *Michigan Journal of International Law*, vol. 18, winter, pp. 183–286.
- Cho S., Kelly C.R. (2012) Promises and Perils of New Global Governance: A Case of the G20. *Chicago Journal of International Law*, vol. 12, no 2, pp. 491–562.
- Clark A. M. (1995) Non-Governmental Networks and Their Influence on International Society. *Journal of International Affairs*, vol. 48, no 2, pp. 507–525.
- Clark A. (2001) *Diplomacy of Conscience: Amnesty International and Changing Human Rights Norms*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Collingwood V., Logister L. (2005) State of the Art: Addressing the INGO “Legitimacy Deficit”. *Political Studies Review*, vol. 3, no 1, pp. 175–192.
- Cowles M.G. (2003) Non-state Actors and False Dichotomies: Reviewing IR/IPE Approaches to European Integration. *Journal of European Public Policy*, vol. 10, no 1, pp. 102–120.
- Cutler A.C., Haufler V., Porter T. (eds) (1999) *Private Authority and International Affairs*. Albany, NY: SUNY Press.
- DG for Trade (2015) *European Union, Trade in Goods with Russia*. Official website of the European Commission DG Trade. Available at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113440.pdf (accessed 26 February 2016).
- Dolowitz D.P., Marsh D. (2000) Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, no 1, January, pp. 5–24.
- Etzioni A. (1973) The Third Sector and Domestic Missions. *Public Administration Review*, July/August, pp. 314–323.
- European Commission (2008) *EU – Russia Common Spaces Progress Report 2007*, March. Available at: http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsplaces_prog_report2007.pdf (accessed 26 February 2016).
- European Commission (2009) *EU – Russia Common Spaces Progress Report 2008*, March. Available at: http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsplaces_prog_report_2008_en.pdf (accessed 26 February 2016).
- European Commission (2010) *EU – Russia Common Spaces Progress Report 2009*, March. Available at: http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsplaces_prog_report_2009_en.pdf (accessed 26 February 2016).
- European Commission (2011) *EU – Russia Common Spaces Progress Report 2010*, March. Available at: http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsplaces_prog_report2010.pdf (accessed 26 February 2016).
- European Commission (2012) *EU – Russia Common Spaces Progress Report 2011*, February. Available at: http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsplaces_prog_report2011.pdf (accessed 26 February 2016).
- European Commission (2013) *EU – Russia Common Spaces Progress Report 2012*, March. Available at: http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsplaces_prog_report2012.pdf (accessed 26 February 2016).

- Eurostat (2011) *EU27 and Russia, Trade in Goods, 2000 to 2010*. Available at: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:EU27_and_Russia_trade_in_goods_2000_to_2010_ru.PNG (accessed 26 February 2016).
- Eurostat (2014) *Foreign Direct Investment between the European Union and BRIC*. Available at: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Foreign_direct_investment_between_the_European_Union_and_BRIC (accessed 26 February 2016).
- Garrett G. (2000) Capital Mobility, Exchange Rates and Fiscal Policy. *Review of International Political Economy*, vol. 7, no 1, pp. 153–70.
- Gower J. (2002) The EU and Russia. *The European Union Handbook* (ed. J. Gower). London: Fitzroy Dearborn Publishers, pp. 326–340.
- Haas E.B. (1980) Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes. *World Politics*, vol. 32, no 3, pp. 357–405.
- Haas P.M. (1992) Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, vol. 46, no 1, pp. 1–37.
- Hall P.A. (1993) Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, vol. 25, no 3, April, pp. 275–296.
- Higgott R., Underhill G., Bieler A. (2000) *Non-State Actors and Authority in the Global System*. New York: Routledge.
- Huber J.D., Shipan C.R. (2013) Politics, Delegation, and Bureaucracy. *The Oxford Handbook of Political Science* (ed. R.E. Goodin). Available at: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-041> (accessed 26 February 2016).
- Keck M., Sikkink K. (1999) Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics. *International Social Science Journal*, vol. 51, no 159, pp. 89–101.
- Kelly R.E. (2007) From International Relations to Global Governance Theory: Conceptualizing NGOs after the Rio Breakthrough of 1992. *Journal of Civil Society*, vol. 3, no 1, pp. 81–99.
- Keohane R.O., Nye J.S. (1974) Transgovernmental Relations and International Organizations. *World Politics*, vol. 27, no 1, pp. 39–62.
- Knill C., Lehmkuhl D. (2002) Private Actors and the State: Internationalization and Changing Pattern of Governance. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 15, no 1, pp. 41–63.
- Krasner S.D. (1976) State Power and the Structure of International Trade. *World Politics*, vol. 28, no 3, pp. 317–347.
- Krasner S.D. (ed.) (1983) *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Krasner S.D. (1997) Power Politics, Institutions, and Transnational Relations. *Bringing Transnational Relations Back In* (ed. T. Risse-Kappen). New York: Cambridge University Press, pp. 257–279.
- Krasner S.D. (1999) *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.
- Levitt T. (1974) *Third Sector: New Tactics for a Responsive Society*. NY: Amacom.
- Majone G. (1996) *Regulating Europe*. UK: Taylor & Francis.
- Mehta J. (2011) The Varied Roles of Ideas in Politics. From “Whether” to “How”, Ideas and Politics. *Social Science Research* (D. Béland, D. & R.H. Cox (eds.)). Oxford: Oxford University Press, pp. 23–46.
- Moul W.B. (1973) The Level of Analysis Problem Revisited. *Canadian Journal of Political Science/ Revue Canadienne de science politique*, vol. 6, no 3, September, pp. 494–513.
- Nye J.S. (1987) Nuclear Learning and US-Soviet Security Regimes // *International Organization*, vol. 41, no 3, pp. 371–402.
- Nye J.S., Keohane R.O. (1971) Transnational Relations and World Politics: An Introduction. *International Organization*, vol. 25, summer, pp. 329–349.
- Onuf N. (1995) Levels. *European Journal of International Relations*, vol. 1, no 1, pp. 35–58.

- Ottaway M. (2001) Corporatism Goes Global: International Organizations, Nongovernmental Organization Networks, and Transnational Business. *Global Governance*, vol. 7, no 3, pp. 265–292.
- Pavlova E.B., Romanova T.A. (2014) Idejnoe sopernichestvo ili “trash-diskurs”? [Ideological Rivalry or Trash Discourse]. *Rossija v global'noj politike*, no 3, pp. 50–58. (In Russian.)
- Pollack M., Shaffer G. (eds.) (2001) *Transatlantic Governance in the Global Economy*. Lanham, Md: Rowman and Littlefield.
- Powell W. (1990) Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization. *Research in Organizational Behavior* (ed. L.L. Comings, B. Shaw). Greenwich: JAI Press.
- Raustiala K. (2002–2003) The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law. *Virginia Journal of International Law*, vol. 43, no 1, fall, pp. 1–92.
- Ray J.L. (2001) Integrating Levels of Analysis in World Politics. *Journal of Theoretical Politics*, vol. 13, no 4, pp. 355–388.
- Risse T. (2002) Transnational Actors and World Politics. *Handbook of International Relations* (ed. W. Carlsnaes, T. Risse, B. Simmons). London: Sage, pp. 255–274.
- Romanova T. (2011) *The Level-of-Analysis Problem in the Past, Present and Future of EU – Russia Relations*. Tartu: Centre for EU – Russia Studies.
- Romanova T. (2014) Russian Energy in the EU Market: Bolstered Institutions and their Effects. *Energy Policy*, vol. 74, November, pp. 44–53.
- Romanova T. (2015) The Partnership for Modernisation through the Three Level-of-Analysis Perspectives. *Perspectives on European Politics and Society*, no 1, pp. 45–61.
- Romanova T.A. (2012) Energeticheskij dialog Rossii i Evropejskogo sojuza: jevoljucija i perspektivy razvitija [EU – Russian Energy Dialogue: evolution and future perspectives]. Otnoshenija Rossii s Evrosojuzom (S. Belena, T. Romanova, K. Hudolej (eds.)). Izdatel' stvo SPbGU. (In Russian.)
- Ronit K., Schneider V. (1999) Global Governance through Private Organizations. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 12, no 3, pp. 243–66.
- Schmidt V. (2008) Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, vol. 11, pp. 303–26.
- Scholte J.A. (2002) Civil Society and Democracy in Global Governance. *Global Governance*, vol. 8, no 3, eds. pp. 281–304.
- Sell S.K. & Prakash A. (2004) Using Ideas Strategically: The Contest Between Business and NGO Networks in Intellectual Property Rights. *International Studies Quarterly*, vol. 48, pp. 143–175.
- Singer J.D. (1961) The Level of Analysis Problem in International Relations. *World Politics*, vol. 14, no 1, October, pp. 77–92.
- Slaughter A.-M. (2004) *A New World Order*, Princeton, NJ and Oxford: Princeton University Press.
- Smith J., Wiest D. (2005) The Uneven Geography of Global Civil Society: National and Global Influences on Transnational Association. *Social Forces*, vol. 84, no 2, pp. 621–52.
- Stone D. (2008) Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks. *Policy Studies Journal*, vol. 36, no 1, pp. 19–38.
- Strange S. (1988) *States and Markets*. New York: Blackwell.
- Strange S. (1996) *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Strezhneva M.V. (2010) Transnacional'noe politicheskoe prostranstvo: novye realii mezhdunarodnogo razvitija [Transnational political space: new realities of international development]. Moscow: IMJeMO RAN. (In Russian.)
- Vakil A.C. (1997) Confronting the Classification Problem: Toward a Taxonomy of NGOs. *World Development*, vol. 25, no 12, pp. 2057–2070.
- Waltz K. (1959) *Man, the State, and War*. New York: Columbia University Press.

Waltz K. (1979) *Theory of International Politics*. Addison-Wesley.

Waterman P. (1996) Beyond Globalism and Developmentalism: Other Voices in World Politics. *Development Change*, vol. 27, no 1, pp. 165–180.

Webb M.C. (2004) Defining the Boundaries of Legitimate State Practice: Norms, Transnational Actors and the OECD's Project on Harmful Tax Competition. *Review of International Political Economy*, vol. 11, no 4, October, pp. 787–827.

Wendt A. (1991) Levels of Analysis vs. Agents and Structures: Part III. *Review of International Studies*, vol. 13, no 2, April, pp. 181–185.

Wilson W. (1887) The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, vol. 2, June, pp. 197–222.

Wolfers A. (1959) The Actors in International Politics. *Theoretical Aspects of International Relations* (ed. Fox, W.T.R.). Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, pp. 83–106.

Yurdusev N.A. (1993) Level of Analysis and Unit of Analysis. *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 22, no 1, pp. 77–88.

Обзоры и рецензии

Э. Купер. БРИКС: краткое введение¹

Несмотря на важнейшую роль БРИКС, признаваемую как исследователями мировой экономики, так и экспертами в области международных отношений, относительное количество посвященной этому феномену литературы по-прежнему невелико. При этом большинство исследований БРИКС продолжают традицию, заданную создателем этой аббревиатуры Д. О'Нилом, т.е. рассматривают пятерку стран исключительно с экономической точки зрения, оценивая перспективы сохранения ими роли «локомотивов глобального роста» и практически не принимая во внимание институциональное и политическое измерение сотрудничества. Труды немногочисленных авторов, все же исследующих БРИКС как институт глобального управления, зачастую рассчитаны на академическую аудиторию, а не на массового читателя. В связи с этим работа Э. Купера «БРИКС: краткое введение» представляет особый интерес. Эта книга – с точки зрения доступной формы подачи материала и его качества – выступает аналогом энциклопедической статьи, одновременно предлагая читателю всесторонний взгляд на БРИКС, не ограниченный только той позицией, которой придерживается сам автор.

Стремясь избежать одностороннего взгляда на БРИКС, Э. Купер последовательно анализирует три концептуальных подхода к исследованию института. Первый предполагает рассмотрение БРИКС в упрощенной форме объединения пяти крупных быстрорастущих экономик. Второй подход основан на изучении БРИКС в качестве неформального института управления, одновременно встроенного в глобальную систему и имеющего собственную оригинальную повестку дня. Третий подход заключается в анализе БРИКС как воплощения вызова и возможной угрозы трансформации существующего миропорядка во главе с США и развитыми западными странами. Важнейшая мысль автора состоит в том, что все три указанных подхода имеют право на жизнь, причем эффективность деятельности БРИКС основана на сбалансированности характеристик, рассматриваемых в качестве ключевых в рамках каждого из них.

Исследуя истоки становления форума, автор проводит интересные параллели между БРИКС и группой новых индустриальных стран Азии, отмечая, что государства БРИКС обладают значительной способностью «коллективной мобилизации», которая содействует формированию институциональной идентичности, недоступной «азиатским тиграм».

Анализируя историю становления форума, Э. Купер параллельно исследует природу взаимодействия БРИКС с другими институтами глобального управления. Он приходит к выводу, что нежелание членов БРИКС оставаться в стороне от решения проблем мировой экономики совместно с развитыми странами после глобального кризиса, с одной стороны, и стремление к укреплению собственных позиций в глобальном управлении, с другой, привели к относительно эффективному сосуществованию двух институтов (БРИКС и «Группы двадцати»), координации позиций стран БРИКС

¹ Cooper Andrew F. The BRICS: A Very Short Introduction. Oxford University Press, 2016.

по вопросам, рассматриваемым «двадцаткой», и одновременному наличию у них собственной, пересекающейся повестки дня.

В отличие от многих зарубежных исследований политических аспектов взаимодействия в рамках БРИКС и роли института на глобальной арене, работа Э. Купера в целом отличается сбалансированным, нейтральным взглядом на проблему. Поддерживая некоторые аргументы критиков формата БРИКС, автор признает данный форум институтом «нового типа» и положительно отзывается о конкретных результатах взаимодействия, которых удалось достичь за относительно короткий период времени. В то же время автор не до конца последователен. Так, значительное внимание он уделяет различиям и противоречиям между странами – членами БРИКС, подчеркивая негативную роль этих различий для процесса укрепления позиций форума в глобальном управлении и его дальнейшей институционализации. Однако с некоторыми из представленных в этой связи аргументов трудно согласиться. Например, указывается на доминирование Китая в экономическом плане, значительные преимущества Индии и Китая в сравнении с другими странами БРИКС в части обеспеченности человеческими ресурсами и т.д. При этом перспективы других институтов, где наблюдаются похожие диспропорции между странами-членами, в том числе «Группы двадцати» и «Группы семи», автором, очевидно, оцениваются положительно. Также в другой части книги автор сам опровергает значимость указанных противоречий, характеризуя страны БРИКС как «слишком большие, чтобы заниматься только трудностями взаимоотношений с непосредственными географическими соседями». Единственным исключением выступает ЮАР, что подтверждается масштабной повесткой дня по развитию Африки, предложенной южноафриканским председательством в 2013 г.

Книга, несмотря на небольшой объем, достаточно подробно затрагивает различные форматы взаимодействия в рамках БРИКС. Это безусловное достоинство исследования, поскольку внимание широкой публики чаще всего приковано лишь к главному из них – ежегодным встречам лидеров стран объединения. В то же время автор критически относится к отдельным попыткам углубления сотрудничества в БРИКС. По его мнению, БРИКС остается «государственно-центричной» инициативой, поскольку лидеры при принятии решений в рамках форума «не слышат голоса» других акторов, прежде всего представителей гражданского общества. Однако какой институт глобального управления может похвастаться серьезными успехами по данному направлению? Даже в решениях «двадцатки», несмотря на широкий спектр внешних, негосударственных партнеров по диалогу, их рекомендации отражаются в основном в тех случаях, когда совпадают с позициями и интересами, доминирующими на официальном уровне. К тому же, нельзя не отметить (и автор также упоминает это) значительных успехов, связанных с переходом от обсуждения широкой международной повестки дня, например, реформирования глобальных финансовых институтов, к укреплению практических аспектов сотрудничества, самым заметным следствием которого стало создание Нового банка развития. В то же время, как справедливо замечает Э. Купер, пока еще слишком рано давать исключительно положительные оценки этой инициативе, поскольку вопросы относительно прозрачности, подотчетности и методов работы Нового банка по большей части остаются открытыми, а основные механизмы работы НБР, хотя и базируются на принципах равноправия участвующих стран, фундаментально не отличаются от используемых традиционными банками развития.

Несмотря на то, что некоторые аргументы автора характеризуются определенной противоречивостью, это не снижает качества и полезности рассматриваемой книги. Феномен сотрудничества БРИКС слишком сложен, чтобы исследователи могли при-

йти к общему мнению по всем его аспектам. Более того, ключевые выводы работы Э. Купера четко и логично обоснованы, так что с ними трудно не согласиться. Автор полагает, что, несмотря на многочисленные заявления, страны БРИКС не рассматривают развитие и укрепление института в качестве основного приоритета своего внешнеэкономического и внешнеполитического сотрудничества. Также он опровергает широко распространенную точку зрения, согласно которой становление БРИКС направлено странами-членами на слом фундамента системы глобального управления, заложенной после Второй мировой войны. У входящих в БРИКС государств достаточно проблем внутриинституционального взаимодействия, которые необходимо решать, что свидетельствует в пользу высокой вероятности сохранения статус-кво в системе глобального управления в обозримом будущем. Значительным преимуществом в связи с этим является «клубная форма» объединения, характеризующаяся отсутствием обязательности исполнения решений. Суммируя полученные выводы и подводя итог исследованию, автор тем не менее заключает, что «хотя преобразующее влияние БРИКС, вероятно, преувеличено, символическая и деятельная роль этого института в “диффузии” власти в глобальной системе XXI в. не должна недооцениваться». Таким образом, автор, безусловно, видит перспективы развития данного формата взаимодействия пяти стран, при этом обоснованно указывает на сопутствующие трудности. Однако сталкиваясь с вызовами, включая обсуждение вопросов членства ЮАР, взаимоотношений с другими форматами сотрудничества с участием пяти стран, таких как ИБСА, выбора конкретных параметров капитала НБР, форум БРИКС не только не прекратил своего существования, но и смог нарастить роль и влияние на мировой арене. В целом после прочтения книги не остается сомнений в том, что институционализация БРИКС и актуализация направлений взаимодействия в рамках форума будут продолжаться. По мере этого актуальность исследований, подобных представленному, будет только возрастать.

А.В. Шелепов,
научный сотрудник Центра исследований
международных институтов,
Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ;
E-mail: shelepov-av@ranepa.ru

МЭА: ключевые тенденции на энергетических рынках. Доклады и прогнозы 2016 г.¹

В последнее время, особенно после падения цен на ископаемое топливо в 2014 г. и после 21-й сессии Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН), итогом которой стало Парижское соглашение об изменении климата, устойчивое развитие глобального энергетического сектора и экологические аспекты этого развития привлекают к себе все больше внимания. Среди прочего, это отражается в трансформации направлений деятельности одной из самых авторитетных международных энергетических организаций – Международного энергетического агентства (МЭА), которое прилагает все больше усилий для продвижения комплексных подходов к энергетической политике и стремится укреплять свою роль как глобального центра чистой и эффективной энергетики.

Об этом свидетельствует содержание последних докладов агентства.

В частности, согласно последнему выпуску «Прогноза мировой энергетики»² МЭА за 2016 г., после принятия Парижского соглашения об изменении климата глобальный энергетический сектор ожидает масштабное преобразование, выгодное для возобновляемых источников энергии (ВИЭ) и газовой отрасли. Если в настоящее время, по оценкам МЭА, доля ВИЭ в электроэнергетике с учетом крупных гидроэлектростанций составляет 23%, то к 2040 г. она увеличится до 37%. Через 25 лет большинство технологий ВИЭ будут конкурентоспособными без государственных субсидий. Спрос на газ к 2040 г. увеличится на 50%, в результате чего газ заменит уголь в качестве основного источника энергии. Важнейшими источниками спроса на нефть к 2040 г. будут отрасль грузоперевозок, авиация и нефтехимический сектор, где альтернативы пока ограничены. Число электромобилей возрастет с 1,3 млн до 150 млн. Внедрение заявленных в рамках Парижского соглашения планов по снижению выбросов парниковых газов энергетическим сектором позволит замедлить темпы роста объемов выбросов с 2,4% до 0,5% в год. В результате глобальная температура к 2100 г. увеличится на 2,7°C, что станет значимым улучшением, однако не позволит выполнить ключевую цель Парижского соглашения – не допустить повышения температуры более чем на 2°C и приложить усилия по ограничению повышения температуры 1,5°C. Ограничение повышения температуры 2°C возможно, однако это потребует усилий со стороны стран – участниц соглашения во всех секторах экономики.

Согласно докладу «Мировые инвестиции в энергетике»³, объем глобальных капиталовложений в энергетический сектор в 2015 г. составил 1,8 трлн долл. США, что на 8% меньше по сравнению с предыдущим годом. Основной причиной инвестиционного спада сотрудники МЭА считают резкое снижение интереса инвесторов к разведке нефтегазовых месторождений, которое наблюдалось во многих странах, за исключением России и стран Ближнего Востока. Ископаемое топливо пока продолжает

¹ International Energy Agency, Publications. Режим доступа: <https://www.iea.org/publications/> (дата обращения: 16.09.2016).

² International Energy Agency, Publications. World Energy Outlook 2016. Режим доступа: <http://www.iea.org/newsroom/news/2016/november/world-energy-outlook-2016.html> (дата обращения: 20.11.2016).

³ International Energy Agency, Publications. World Energy Investment 2016. Режим доступа: https://www.iea.org/bookshop/731-World_Energy_Investment_2016 (дата обращения: 19.09.2016).

доминировать в энергетическом секторе, однако направления инвестиционных потоков свидетельствуют о намечающихся сдвигах в структуре мировой энергетической системы. Снижается спрос на уголь, главным образом в Китае и в США; инвестиции в угольную энергетику все больше зависят от климатической политики. Низкие цены на нефть способствовали резкому снижению инвестиций в американский сектор сланцевой нефти – за последние два года капиталовложения в этот сектор сократились на 52%. При этом наблюдался рост интереса к чистой энергетике. Инвестиции в энергоэффективные технологии в 2015 г. выросли на 6%. В долларовом выражении объем инвестиций в возобновляемые источники энергии (ВИЭ) был стабилен начиная с 2011 г., однако, учитывая то, что в последние годы произошло сильное снижение стоимости технологий возобновляемой энергетики, в 2015 г. прежний объем инвестиций позволял осуществлять быструю экспансию. Ветроэнергетика, солнечная энергетика и гидроэнергетика уже меняют электроэнергетический сектор – во всем мире в эти источники энергии в 2015 г. было вложено около 290 млрд долл. США (16% всех инвестиций в энергетику).

Несмотря на перечисленные позитивные тенденции в сфере чистой энергетики, в докладе отмечается, что современная структура инвестиций в энергетическом секторе еще не способна полностью обеспечить переход к низкоуглеродной энергетической системе, как требует Парижское соглашение. В докладе проводится анализ достаточности инвестиций в различные отрасли чистой энергетики для выполнения сценария 2DS, суть которого состоит в моделировании траектории развития энергетической системы и декарбонизации (снижении выбросов парниковых газов), допускающей как минимум 50%-ю вероятность того, что средняя глобальная температура повысится не более чем на 2°C в период до 2100 г. Также в докладах МЭА используются сценарии 4DS и 6DS. Сценарий 6DS предполагает продолжение текущих трендов. Если инвестиции в ветровую и солнечную энергетику и электротранспортные средства в целом достаточны для реализации сценария 2DS, то инвестиции в прочие низкоуглеродные технологии признаются недостаточными. В настоящее время отсутствуют значимые капиталовложения в технологии улавливания и хранения углерода. Также на рынке до сих пор нет конкурентоспособных альтернатив традиционному топливу в авиации, судоходстве и в сфере перевозки тяжеловесных грузов.

В докладе «Мировые энергетические балансы»⁴ представлены предварительные данные по объемам производства в секторе ископаемого топлива в 2015 г., а также прочие данные за 2014 г. В минувшем году в мире наблюдалось замедление роста объемов добычи ископаемого топлива до 0,5%. В основном это замедление было обусловлено спадом в угольном секторе (-3,1%), который был компенсирован увеличением добычи нефти и газа (соответственно на +3,0% и +1,6%). В разных странах по-прежнему наблюдались существенные различия в уровне потребления энергии в расчете на душу населения. В 2014 г. на США пришлось 4% населения мира и 16% глобального потребления энергии. Китай и Индия потребили соответственно 22% и 6% произведенной в мире энергии, притом что в этих странах проживает 19% и 18% населения мира. То же самое касалось энергоемкости валового внутреннего продукта (ВВП). Например, для производства одинакового объема ВВП с учетом паритета покупательной способности (ППС) России в 2014 г. требовалось в 2,2 раза больше энергии, чем Японии.

⁴ International Energy Agency, Publications. World Energy Balances 2016. Режим доступа: https://www.iea.org/bookshop/724-World_Energy_Balances_2016 (дата обращения: 19.09.2016).

Согласно докладу МЭА «Рынок газа в среднесрочном периоде»⁵, в 2015 г. глобальный спрос на газ вновь стал расти после стагнации 2014 г. По ожиданиям МЭА, в период до 2021 г. глобальный спрос на газ будет расти в среднем на 1,5% в год и достигнет 3,9 трлн м³. При этом газовая генерация электроэнергии в США будет стагнировать — за счет новых газовых мощностей будут заменяться лишь некоторые выводимые из эксплуатации угольные мощности. Спрос на газ в Индии уже возобновил рост; в ближайшее время, вероятно, восстановятся и темпы роста спроса на газ в Китае — китайская газовая генерация может выиграть от отказа от угольных электростанций по экологическим причинам. Рост спроса на газ в Европе в ближайшее время, скорее всего, стабилизируется на очень низких значениях. При этом за европейский рынок сбыта разворачивается ожесточенная борьба, и для сохранения своей доли на этом рынке российской компании «Газпром», возможно, придется перейти к более конкурентному механизму ценообразования, чем прежде.

Целью доклада «Прогресс в применении чистой энергии» является исследование прогресса различных технологий чистой энергетики в процессе выполнения промежуточных целей (до 2025 г.) сценария 2DS. Согласно докладу, наземная ветроэнергетика и солнечная фотоэлектрическая генерация, а также атомная энергетика развиваются темпами, достаточными для реализации сценария 2DS, в то время как для развития прочих технологий возобновляемой энергетики странам необходимо предпринять более активные действия. Снижение выбросов угольной электроэнергетики пока не является достаточным. Также требуются новые меры, направленные на замещение угольной генерации газовой и на развитие технологий улавливания и хранения углерода. В промышленности, алюминиевой, транспортной и авиатранспортной отраслях наблюдаются улучшения с точки зрения энергоэффективности, однако для выполнения сценария 2DS необходимы дальнейшие усилия. Умные сети и накопители энергии по-прежнему имеют большой потенциал декарбонизации, реализация которого также требует действий многих стран. Прогресс в сфере биотоплива, энергоэффективных зданий, введения стандартов энергоэффективности используемого в зданиях оборудования признан крайне ограниченным. Позитивную оценку агентства получили лишь электродвигатели, которые, по мнению специалистов МЭА, способны заменить двигатели внутреннего сгорания, исходя из финансируемых в настоящее время НИОКР и прочих действующих мер государственной поддержки.

В докладе «Ветровая и солнечная энергия следующего поколения: от издержек к ценности»⁶ отмечается, что ветровая и солнечная фотоэлектрическая энергетика являются самыми быстрорастущими отраслями энергетического сектора. Помимо этого, они становятся все более конкурентоспособными: в период с 2008 по 2015 г. средние издержки производства электроэнергии за счет наземных ветроэлектрических установок снизились на 35%, за счет солнечных фотоэлектрических установок — на 80%. В настоящее время начинается новая фаза развития ВИЭ, которая характеризуется технологической зрелостью и экономической целесообразностью использования энергии ветра и солнца. Эти новые характеристики солнечной и ветровой энергетики делают данные отрасли все более привлекательными для решения таких глобальных задач, как

⁵ International Energy Agency, Publications. Medium-Term Gas Market Report 2016. Режим доступа: http://www.iea.org/bookshop/721-Medium-Term_Gas_Market_Report_2016 (дата обращения: 19.09.2016).

⁶ International Energy Agency, Publications. Next Generation Wind and Solar Power. Режим доступа: <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/next-generation-wind-and-solar-power.html> (дата обращения: 19.09.2016).

укрепление энергетической безопасности через диверсификацию источников энергии, снижение масштабов загрязнения окружающей среды и снижение объемов выбросов углекислого газа. Кроме того, ожидается, что солнечная и ветровая энергетика внесут значимый вклад в имплементацию амбициозного Парижского соглашения. Однако увеличение доли ВИЭ не только позволяет решать глобальные проблемы, но и создает новые вызовы. В частности, доступные в разные периоды времени солнечные и ветровые ресурсы непостоянны, следовательно, согласно МЭА, при существенном увеличении масштабов их использования потребуются новые решения проблемы поддержания баланса между спросом на электроэнергию и ее предложением. Ввиду этого страны должны проводить более комплексную политику, выходящую за пределы непосредственно сектора ВИЭ и включающую в себя такие аспекты, как управление структурой электроэнергетического рынка, реформирование налогообложения в энергетике, развитие энергетической инфраструктуры и т.д.

Согласно докладу «Перспективы энергетических технологий»⁷, многие черты энергетического сектора формируются в городах, поскольку именно в городах проживает более половины населения мира и создается более 80% глобального ВВП; на города приходится две трети первичного спроса на энергию и 70% выбросов углекислого газа энергетического сектора. В дальнейшем можно ожидать лишь роста роли городов в глобальной экономике и в формировании тенденций энергетического сектора: к 2050 г. в городах будет проживать две трети всего населения мира, они будут производить 85% глобального ВВП. В случае реализации сценария 6DS спрос городов на первичную энергию возрастет на 70% по сравнению с уровнем 2013 г., а выбросы углекислого газа — на 50%. Учитывая это, специалисты МЭА делают заключение о том, что ускорение устойчивого развития энергетике в городах имеет критическое значение для выполнения национальных и глобальных планов низкоуглеродного развития.

По мнению специалистов МЭА, Парижское соглашение может стать поворотной точкой в переходе к устойчивой глобальной энергетической системе, если амбициозные цели соглашения будут транслированы в быстрые, радикальные и эффективные политические действия. Современные городские энергосистемы обладают большим потенциалом повышения энергоэффективности транспорта и зданий. Кроме того, важное значение имеет и то, как будут строиться новые города в развивающихся странах. Так, при реализации сценария 6DS около 90% роста спроса городов на первичную энергию в период с 2013 по 2050 г. будет обеспечено странами, не имеющими членства в ОЭСР, а в случае реализации сценариев 4DS и 2DS — еще больше. Несмотря на то что идеальное и подходящее всем решение проблемы устойчивого развития энергетического сектора отсутствует, компактное развитие городских территорий признается агентством одним из условий, необходимых для снижения выбросов парниковых газов.

Мобилизация потенциала устойчивой энергетике в городах потребует существенной поддержки со стороны федеральных и местных властей.

В специальном докладе МЭА «Энергетика и загрязнение воздуха»⁸, который стал частью флагманского доклада МЭА «Прогноз мировой энергетике» за 2016 год», отмечается, что из-за загрязнения воздуха в мире ежегодно преждевременно умирают 6,5 млн человек. Странами с самой высокой смертностью, связанной с загрязнением

⁷ International Energy Agency, Publications. Energy Technology Perspectives: Towards Sustainable Urban Energy Systems. Режим доступа: <http://www.iea.org/etp/> (дата обращения: 19.09.2016).

⁸ International Energy Agency, Publications. Energy and Air Pollution: World Energy Outlook Special Report. Режим доступа: <http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WorldEnergyOutlookSpecialReport2016EnergyandAirPollution.pdf> (дата обращения: 16.09.2016).

воздуха, являются Китай и Индия, однако в расчете на душу населения данный показатель также высок в других странах Азии, а также Африки и Восточной Европы. В исследовании рассматриваются два сценария: базовый сценарий и сценарий «чистый воздух». Базовый сценарий не предполагает новых мер, направленных на снижение загрязнения воздуха. При его реализации к 2040 г. будет наблюдаться медленное инерционное снижение объемов выбросов (выбросы твердых частиц снизятся на 7%, оксидов серы – на 20%, оксидов азота – на 10%), а число преждевременных смертей, связанных с загрязнением воздуха, увеличится до 7,5 млн человек. Сценарий «чистый воздух» предусматривает увеличение совокупного объема инвестиций в развитие энергетики на 4,8 трлн долл. США или на 7% в период до 2040 г., что позволит сократить выбросы оксидов серы и оксидов азота более чем вдвое, выбросы твердых частиц – на три четверти и, как следствие, снизить число преждевременных смертей на 3,3 млн по сравнению с базовым сценарием. Реализация сценария «чистый воздух» требует внедрения энергоэффективных технологий, контроля над выбросами, технологий возобновляемой энергетики. Для этого страны должны:

- установить амбициозные долгосрочные цели по улучшению качества воздуха;
- реализовать меры, направленные на достижение намеченной цели;
- обеспечить эффективный мониторинг внедрения, оценки и коммуникаций.

Согласно МЭА, реализация сценария «чистый воздух» не только снизит смертность от загрязнения воздуха, но и позволит добиться других целей, включая улучшение доступа к энергии и замедление изменения климата.

Еще одним событием 2016 г. стала публикация доклада «Участие Китая в глобальном управлении энергетикой»⁹. Будучи крупнейшим потребителем и производителем энергии, а также основным источником выбросов углекислого газа, Китай в последнее время принимает меры, направленные на переход к низкоуглеродной экономике, и находится в центре дискуссий о проблемах энергетического сектора. В докладе отмечается, что в последние десятилетия Китай превратился из аутсайдера в активного участника процесса глобального управления энергетикой, и участие в этом процессе стало рассматриваться страной как стратегический подход к развитию международного сотрудничества в энергетическом секторе. В 2014 г. Китай был одним из самых активных разработчиков принципов энергетического сотрудничества «Группы двадцати». Китай также выступал с многочисленными международными инициативами, например, одним из первых продвигал проекты низкоуглеродных городов АТЭС. К перечисленным в докладе МЭА фактам можно добавить и то, что в рамках председательства в «Группе двадцати» Китай провел вторую в истории «двадцатки» встречу министров энергетики. Итогом встречи стали четыре документа, включая Добровольный план действий в области возобновляемой энергетики.

По мнению авторов доклада, после 2010 г. в Китае сформировалось мнение, что глобальное управление энергетикой не является игрой с нулевой суммой, а сотрудничество может быть взаимовыгодным для всех стран. На смену традиционному мышлению, сосредоточенному на двустороннем сотрудничестве, пришел более инициативный подход, в котором значительную роль играет многостороннее сотрудничество. В настоящее время Китай признает сложившуюся систему глобального энергетического сектора, однако считает, что она нуждается в реформировании, в особенности с точки зрения инклюзивности. И сам Китай хотел бы иметь более сильный голос. Китай не

⁹ International Energy Agency, Publications. China's Engagement in Global Energy Governance. Режим доступа: https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/PartnerCountrySeries_ChinasEngagementinGlobalEnergyGovernance_Englishversion.pdf (дата обращения: 19.09.2016).

является членом МЭА, однако в 2015 г. он стал одной из первых стран, активировавших статус партнера агентства. Новый статус облегчит стране доступ к международной экспертизе МЭА и лучшим практикам.

Как и другие страны, Китай считает невозможным создание по-настоящему интегрированного механизма глобального управления энергетикой, который бы охватывал все аспекты управления сектором. При этом в качестве наиболее подходящей платформы для осуществления глобального управления энергетикой Китай рассматривает «Группу двадцати». Следует отметить, что в коммюнике по итогам второй встречи министров энергетики стран «Группы двадцати» министры подтвердили важность сотрудничества в сфере энергетики в рамках «двадцатки» и за ее пределами, направленного на решение общих энергетических проблем и формирование устойчивого низкоуглеродного энергетического сектора будущего¹⁰. Ожидается, что в дальнейшем Китай начнет играть более существенную роль в глобальном управлении энергетикой, а его ответственность и вклад в этот процесс будут постепенно расти. Роль Китая значительна уже сегодня, однако с учетом размера экономики страны и ее амбиций в энергетическом секторе Китай все еще отстает от других стран.

Т.А. Ланьшина,
научный сотрудник Центра экономического моделирования
энергетики и экологии ИПЭИ РАНХиГС;
E-mail: lanshina@ranepa.ru

¹⁰ G20, G20 Ministerial Meeting Beijing Communique. Режим доступа: <http://www.ranepa.ru/images/media/brics/china2016/Beijing%20Communique.pdf> (дата обращения: 19.09.2016).

Содержание журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» за 2016 г.

№ 1

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

№ 2

Потенциал и ограничения новых механизмов коллективного сотрудничества

И.В. Андропова
Евразийский экономический союз: потенциал и ограничения для регионального и глобального лидерства7

<i>Т.В. Бордачев, А.В. Казакова, А.С. Скриба</i> Институты для мира в Евразии	24
<i>И.А. Макаров, А.К. Соколова</i> Сопряжение евразийской интеграции и Экономического пояса Шелкового пути: возможности для России	40
<i>М.В. Братерский</i> Изоляционизм против геополитики: двойственная роль Евразийского союза в системе глобального управления	58
<i>Т.Г. Чин, Б.И. Диас</i> Возвышение Бразилии в системе регионального и глобального управления: от новых идей к новым институтам.....	71
<i>Г.Д. Толорая, Р.С. Чуков</i> Рассчитывать ли на БРИКС?	97
<i>М.В. Ларионова</i> Российское председательство в БРИКС: модели взаимодействия с международными институтами	113
Методология исследований	
<i>А.М. Анисимов, А.А. Попова</i> Структурно-топологический анализ взаимодействия акторов мирохозяйственной системы: на примере исследования интеграции стран ЕС и ЕАЭС	140
Обзоры и рецензии	
Подъем поворотом. Рецензия на книгу «Поворот на Восток: Развитие Сибири и Дальнего Востока в условиях усиления азиатского вектора внешней политики России» (отв. ред. И.А.Макаров, подготовлена И.Е. Денисовым)	160
№ 3	
Партнерство в интересах роста	
<i>А.В. Максимова</i> Чья помощь более результативна? Традиционные и формирующиеся двусторонние доноры Киргизии	7
<i>Е.А. Сафонкина</i> Роль бизнеса в региональном управлении на примере Делового консультативного совета (ДКС) АТЭС.....	37
<i>А.С. Скриба</i> Сопряжение ЕАЭС и Экономического пояса Шелкового пути: интересы участников и вызовы реализации	67
<i>М.Л. Горбунова, И.Д. Комаров</i> Гибридные механизмы многостороннего экономического сотрудничества – новое явление во внешней политике КНР	82

М.В. Ларионова, М.Р. Рахмангулов, А.В. Шелепов
 Что влияет на исполнение обязательств «Группы двадцати» и БРИКС:
 сравнительный анализ 99

А.В. Шелепов
 Сравнительные перспективы развития Азиатского банка
 инфраструктурных инвестиций и Нового банка развития 132

В.А. Леванчук
 Банк развития Китая и устойчивое развитие 153

Обзор работы международных организаций

Е.Б. Ганюшкина
 Подводя итоги 70 лет работы Организации Объединенных Наций:
 разногласия по вопросу о том, имеет ли Совет Безопасности ООН
 законодательные полномочия 169

Обзоры и рецензии

Рецензия на книгу «Взаимосвязь “Группы восьми” и “Группы двадцати”
 в глобальном управлении» (под ред. М.В. Ларионовой и Д.Д. Киртона),
 подготовлена Э.Ф. Купером 191

№ 4

Инструменты многостороннего управления

А.Г. Сахаров
 Рамочная концепция ОЭСР в области инвестиций: многосторонний механизм
 совершенствования глобального инвестиционного климата 7

А.В. Шелепов
 Проект BEPS: глобальное сотрудничество в сфере налогообложения 36

М.В. Ларионова, Т.А. Ланьшина
 Сотрудничество ОЭСР и «Группы двадцати» в целях повышения качества
 корпоративного управления 60

Д.А. Дегтерев
 Политическое влияние в международной финансовой системе 77

В.Н. Зувев, Е.Я. Островская
 Формирование системы институтов глобального финансового надзора 106

Региональные инициативы

Н.А. Волчкова, П.О. Кузнецова, Н.А. Турдыева
 Экспортные возможности стран ЕАЭС 127

М.А. Конаровский
 Россия – ШОС: некоторые элементы стратегии 149

Я. Дун, Ц. Су
 Транстихоокеанское партнерство: анализ полного текста соглашения 162

С.Ч. Пак

Политика Южной Кореи в сфере торговли и стратегия страны в отношении региональных и глобальных инициатив экономической интеграции на примере Всеобъемлющего регионального экономического партнерства (ВРЭП) и Транстихоокеанского партнерства (ТТП) 177

Э. Чейтер

Участие России в работе Арктического совета 205

Т.А. Романова

Институциональные уровни анализа и эволюция отношений России и Евросоюза: некоторые вопросы теории и практики 224

Обзоры и рецензии

А.В. Шелепов. Рецензия на книгу «БРИКС: краткое введение» (авт. Э. Купер) 249

Т. Ланьшина

МЭА: ключевые тенденции на энергетических рынках. Доклады и прогнозы 2016 г. 252

Content

of the International Organisations Research Journal (2016)

No 1

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

No 2

New Mechanisms for International Cooperation: Opportunities and Challenges

I. Andronova

Eurasian Economic Union: Opportunities and Barriers to Regional and Global Leadership...7

T. Bordachev, A. Kazakova, A. Skriba

Institutions for a Peaceful Eurasia24

<i>I. Makarov, A. Sokolova</i> The Eurasian Economic Union and the Silk Road Economic Belt: Opportunities for Russia	40
<i>M. Bratersky</i> Isolationism versus Geopolitics: The Dual Role of the Eurasian Economic Union in Global Governance.....	58
<i>G.T. Chin, I.B. Diaz</i> Brazil in Regional and Global Governance: Foreign Policy, Leadership and UNASUR.....	71
<i>G. Toloraya, R. Chukov</i> BRICS to Be Considered?	97
<i>M. Larionova</i> Russia's 2015 BRICS Presidency: Models of Engagement with International Organizations.....	113
Research Methodology	
<i>A. Anisimov, A. Popova</i> A Structural-Topological Analysis of the Relationship between Actors of Multiple Connections: Intercommunication between the European Union and the Eurasian Economic Union	140
Article and Book Reviews	
The Rise through the Turn The review of the book "Turn to the East. Development of Siberia and Russian Far East in Conditions of Strengthening Asian Vector in Russian Foreign Policy" (ed. I.A. Makarov), prepared by I. Denisov	160
No 3	
Partnerships for Growth	
<i>A. Maximova</i> Which Assistance is More Effective? Kyrgyzstan's Traditional and Emerging Bilateral Donors.....	7
<i>E. Safonkina</i> The Role of Business in Regional Governance: The Case of the APEC Business Advisory Council (ABAC) in APEC.....	37
<i>A. Skriba</i> The Eurasian Economic Union and the Silk Road Economic Belt: Players, Interests and Implementation Challenges.....	67
<i>M. Gorbunova, I. Komarov</i> A Hybrid Mechanism of Multilateral Economic Cooperation as a New Form of Foreign Policy of China	82

<i>M. Larionova, M. Rakhmangulov, A. Shelepov</i> Explaining G20 and BRICS Compliance	99
--	----

<i>A. Shelepov</i> Comparative Prospects of the New Development Bank and Asian Infrastructure Investment Bank	132
---	-----

<i>V. Levanchuk</i> The China Development Bank and Sustainable Development	153
---	-----

Review of International Organizations

<i>E. Ganyushkina</i> Summing Up 70 Years of the United Nations: Differences on Whether the UN Security Council Has Legislative Powers	169
--	-----

Article and Book Reviews

The review of the book “The G8–G20 Relationship in Global Governance” (edited by M.Larionova and J.J. Kirton), prepared by A.F. Cooper	191
---	-----

No 4

Instruments for Multilateral Governance

<i>A. Sakharov</i> A Policy Framework for Investment: An International Tool for Improving the Global Investment Regime.....	7
---	---

<i>A. Shelepov</i> BEPS Action Plan: Global Tax Cooperation	36
--	----

<i>M. Larionova, T. Lanshina</i> OECD and G20 Cooperation on Corporate Governance.....	60
---	----

<i>D. Degterev</i> The Political Influence in the International Financial System.....	77
--	----

<i>V. Zuev, E. Ostrovskaya</i> Setting Up a System of Global Financial Supervision	106
---	-----

Regional Initiatives

<i>N. Volchkova, P. Kuznetsova, N. Turdyeva</i> Economic Integration and New Export Opportunities for the Eurasian Economic Union ..	127
---	-----

<i>M. Konarovskiy</i> Russia and the Shanghai Cooperation Organization: Some Elements of Strategy	149
--	-----

<i>Y. Dong, Q. Su</i> Unveiling the Trans-Pacific Partnership: An Analysis of the Full Text.....	162
---	-----

S.C. Park

Korea's Trade Strategies for Mega Free Trade Agreements in Regional
and Global Economic Integration 177

A.Chater

Explaining Russia's Relationship with the Arctic Council 205

T. Romanova

Institutional Levels of Analysis and the Evolution of Russia – EU Relations:
Some Theoretical and Practical Aspects 224

Article and Book Reviews

The review of the book “The BRICS: A Very Short Introduction”
by Andrew F. Cooper (prepared by A. Shelepov) 249

T. Lanshina

IEA: Key Global Energy Market Trends. 2016 Reports and Outlook..... 252

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

XVIII Апрельская международная
научная конференция
«Модернизация экономики и общества»

11–14 апреля 2017 г. в Москве состоится XVIII Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества, проводимая Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» при участии Всемирного банка. Председателем Программного комитета конференции является научный руководитель НИУ ВШЭ профессор Е.Г. Ясин.

Пленарные заседания конференции и специальные круглые столы будут посвящены наиболее актуальным проблемам экономического и социального развития страны. После пленарных заседаний и в течение последующих дней будут проводиться академические сессии с представлением научных докладов.

С основными тематическими направлениями конференции можно ознакомиться на официальном сайте <http://conf.hse.ru>. Рабочими языками конференции являются русский и английский. Пленарные и ряд секционных заседаний будут сопровождаться синхронным переводом. Заявки на выступление в качестве индивидуальных докладчиков на сессиях следует подавать в режиме онлайн по адресу <http://conf.hse.ru/> с **11 сентября 2016 г. до 13 ноября 2016 г.** Решение Программного комитета о включении докладов в программу конференции будет принято до **25 января 2017 г.**

Доклады, включенные в Программу конференции, после дополнительного рецензирования и рассмотрения редакциями могут быть приняты к публикации в ведущие российские научные журналы по экономике, социологии, менеджменту, государственному управлению, которые индексируются Scopus и/или Web of Science, входят в список ВАК и редакторы которых участвуют в работе Программного комитета конференции.

Участникам из стран СНГ и Восточной Европы, приглашенным выступить с докладами, может быть предоставлен грант Представительством Всемирного банка в Москве с целью компенсации расходов по участию в конференции. Заявки на получение гранта должны быть направлены до **13 февраля 2017 г.** по адресу interconf@hse.ru.

В рамках конференции планируется организовать серию семинаров для докторантов и аспирантов (с возможностью предоставления грантов на проезд и проживание для отобранных докладчиков). Информация об условиях участия в этих семинарах будет доступна на официальном сайте <http://conf.hse.ru/>.

Заявки на участие в конференции без доклада принимаются в режиме онлайн с **14 ноября 2016 г. до 18 марта 2017 г.** по адресу <http://conf.hse.ru/>. Информация о размерах и возможностях оплаты организационных взносов доступна на официальном сайте по адресу <http://conf.hse.ru/>.

С программами и материалами I – XVII международных научных конференций (2000–2016 гг.) можно ознакомиться на сайте <http://conf.hse.ru/2015/history>.

Оргкомитет конференции

К сведению авторов

Редакция журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» НИУ ВШЭ приглашает к сотрудничеству авторов.

Наше издание открыто для экспертных организаций и исследовательских институтов, в том числе вузов, занимающихся изучением вопросов деятельности международных институтов; развития образования, науки и инноваций в национальном и международном контексте. В числе наших авторов мы будем рады видеть ученых и экспертов в сфере международных отношений и глобального управления; содействия развитию; международного сотрудничества по различным сферам социально-экономической политики. Мы приглашаем к сотрудничеству исследователей и экспертов зарубежных университетов, экспертных институтов и международных организаций и рады возможности познакомить российского читателя с результатами оригинальных исследований зарубежных авторов. Журнал принимает для рассмотрения результаты исследований и публикации учащихся аспирантур российских университетов, вузов стран СНГ, университетов дальнего зарубежья. Аудитория журнала в настоящее время представлена руководителями и специалистами научно-исследовательских организаций, федеральных министерств и ведомств, экспертным и академическим сообществом России, стран СНГ, дальнего зарубежья.

Мы будем рады видеть вас среди наших авторов!

Обращаем внимание:

- Все материалы публикуются бесплатно. Основными требованиями к материалу является его соответствие тематике издания, научность и соблюдение требований к оформлению рукописей.
- Требования к оформлению рукописей сформированы на основании текущих российских требований и **требований международной библиометрической базы Scopus** к оформлению научных публикаций.
- Российские требования и требования международной библиометрической базы Scopus к рукописям размещены на странице журнала по адресу <http://iorj.hse.ru/authors>. **Несоответствие рукописей всем требованиям является одним из оснований для отказа в публикации статьи в журнале.**
- Перед публикацией все присланные материалы проходят процедуру анонимного рецензирования.
- На основании полученного экспертного заключения материалы публикуются, возвращаются авторам на доработку или не допускаются к изданию. Редакция своевременно уведомляет автора в случае отказа в публикации.
- С авторами опубликованных материалов заключается **лицензионный договор**, согласно которому изданию передаются неисключительные права на публикацию материала.
- Все рукописи передаются в редакцию журнала по электронной почте по адресу iorj@hse.ru.

*С уважением,
редакция журнала «Вестник международных организаций»*

Уважаемые читатели!

Редакция журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» информирует о продолжении своей работы по изданию научного периодического журнала в 2017 г.

Доводим до вашего сведения, что в 2017 г. запланирован выпуск четырех номеров журнала.

Обращаем ваше внимание, что «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» распространяется по России и другим странам СНГ через каталог Агентства «РОСПЕЧАТЬ». Оформить подписку можно в любом отделении почтовой связи. **Подписной индекс издания 20054.**

По всем вопросам Вы можете обращаться в редакцию журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» по телефону +7(495) 772-95-90 доб. 23147 или по адресу ioj@hse.ru

*С уважением,
редакция журнала «Вестник международных организаций»*

Подписано в печать 10.12.2016. Формат 60x88 1/8. Печать офсетная.
Бумага офсетная № 1. Уч.-изд. 26. Тираж 500 экз. Заказ .

Адрес редакции
Россия, 119017, Москва, Малая Ордынка, д. 17, оф. 417
Телефоны: +7 (495) 772-95-90 *23147 и *23149
E-mail: iorj@hse.ru

Адрес издателя и распространителя
Фактический: 117418, Москва, ул. Профсоюзная, д. 33, корп. 4
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